This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

LIBRAIRIE
MARCEL RIVIÈRE
31, Rue Jacob
PARIS

4 ∫ 0

L.L.

France
510
F762

ÉLÉMENTS

DE

DROIT PUBLIC

ET

ADMINISTRATIF.

BODLEIAN
D
11 MAY 1964
LIBRARY

Poitiers. — Typ. de A. DUPRÉ.

ÉLÉMENTS
DE
DROIT PUBLIC
ET ADMINISTRATIF,

OU EXPOSITION MÉTHODIQUE

DES PRINCIPES DU DROIT PUBLIC POSITIF

PAR E.-V. FOUCART

PROFESSEUR DE DROIT ADMINISTRATIF, DOYEN DE LA FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS.

QUATRIÈME ÉDITION,

REVUE ET MISE AU COURANT DE LA LÉGISLATION NOUVELLE PAR L'AUTEUR.

TOME Ier.

PARIS,

A. MARESCQ ET E. DUJARDIN, LIBRAIRES-ÉDITEURS,

RUE SOUFFLOT, 17, EN FACE LE PANTHÉON.

1855.

BODLEIAN
D
11 MAY 1964
LIBRARY

PRÉFACE.

Lorsque je publiai la première édition de cet ouvrage, il y a vingt-trois ans, je crus devoir m'attacher à prouver l'existence et l'utilité du *Droit administratif*. Aujourd'hui il n'y a pas lieu de revenir sur cette thèse. Le droit administratif est enseigné dans toutes les Facultés de l'Empire; il a donné lieu à un grand nombre d'ouvrages; ses principes sont invoqués devant les juges comme devant les administrateurs; ils servent de base aux décisions du Conseil d'Etat comme aux arrêts de la Cour de cassation. L'enseignement public, qu'on avait paru redouter comme un danger, a eu pour résultat de faire mieux connaître aux administrateurs et aux administrés leurs droits et leurs obligations, de faciliter la marche de l'administration, de diminuer l'antagonisme qui existait entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire, et, par une détermination plus précise des limites de l'une et de l'autre, de rendre moins fréquents les conflits d'attribution.

Pendant la même période, la législation et la jurisprudence ont fait de grands progrès auxquels n'a pas été étranger sans doute le mouvement produit par l'enseignement. L'organisation et les attributions communales et départementales, la voirie vicinale, l'expropriation pour cause d'utilité publique, les marchés de fournitures ou de travaux publics, la comptabilité de l'Etat, du département et de la commune, etc., ont été réglés par des actes du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif. La jurisprudence du Conseil d'Etat s'est empreinte d'un caractère plus juridique. Les arrêts du Conseil ne sont plus rédigés avec cette concision dés-

L.L.

France
510
F762

ÉLÉMENTS

DE

DROIT PUBLIC

ET

ADMINISTRATIF.

PROLÉGOMÈNES.

Le mot *droit* a plusieurs sens.

Tantôt il signifie la justice absolue, ou les actions que la justice absolue permet de faire ;

Tantôt il signifie l'ensemble des lois établies chez une nation ou sur une matière : le *droit romain*, le *droit français;* le *droit criminel*, le *droit commercial ;*

Ou les facultés conférées par ces lois, et les actions qu'elles permettent de faire, comme le *droit de voter* dans les assemblées électorales, le *droit* de contraindre un débiteur au payement.

Il signifie encore la *science des lois*, l'*art de les appliquer;* enfin, il est employé comme synonyme d'impôt. On dit : *les droits* de timbre, d'enregistrement.

Considéré comme un ensemble de lois, le droit se divise en *droit naturel*, résultant de la constitution de notre être et de l'ordre établi par Dieu même ; et en *droit positif*, comprenant les lois formellement exprimées par un législateur humain, lesquelles ne sont ou ne doivent être que l'application du *droit naturel* aux besoins de la société. On appelle encore le droit naturel *droit divin*, à cause de son origine ; *droit absolu*, parce qu'il est le même dans tous les temps et chez tous les peuples ; et le droit positif, *droit humain*, parce qu'il est formulé par les législateurs; *droit relatif*, parce qu'il varie suivant les temps et suivant les lieux.

Le droit positif se subdivise :

En droit *écrit*, quand il a un auteur certain ; *non écrit* ou *coutumier*, quand il résulte d'usages dont l'origine se perd dans la nuit des temps.

Suivant son objet, on divise le droit,

En *droit public* et *droit privé*.

Le *droit public* est celui qui règle les rapports de l'État soit avec les autres États, soit avec les individus.

Dans le premier cas, il reçoit les noms de *droit public externe*, *droit public international*, *droit des gens* (*jus gentium*);

Dans le second cas, on l'appelle *droit public interne*.

Le *droit public interne* comprend le *droit politique*, qui a rapport au gouvernement de la société, et le *droit administratif*, qui est relatif à la gestion des intérêts collectifs.

Le *droit privé* règle les rapports des citoyens entre eux.

Nous nous occupons dans cet ouvrage du *droit public interne*, ce qui embrasse le *droit politique* et le *droit administratif*.

CONSTITUTION

DU 14 JANVIER 1852,

Faite en vertu des pouvoirs délégués par le peuple français à LOUIS-NAPOLÉON BONAPARTE par le vote des 20 et 21 décembre 1851.

PRÉAMBULE.

FRANÇAIS,

Lorsque, dans ma proclamation du 2 décembre, je vous exprimai loyalement quelles étaient, à mon sens, les conditions vitales du pouvoir en France, je n'avais pas la prétention, si commune de nos jours, de substituer une théorie personnelle à l'expérience des siècles. J'ai cherché au contraire quels étaient dans le passé les exemples les meilleurs à suivre, quels hommes les avaient donnés, et quel bien en était résulté.

Dès lors, j'ai cru logique de préférer les préceptes du génie aux doctrines spécieuses d'hommes à idées abstraites. J'ai pris comme modèle les institutions qui déjà, au commencement de ce siècle, dans des circonstances analogues, ont raffermi la société ébranlée et élevé la France à un haut degré de prospérité et de grandeur.

J'ai pris comme modèle les institutions qui, au lieu de disparaître au premier souffle des agitations populaires, n'ont été renversées que par l'Europe entière coalisée contre nous.

En un mot, je me suis dit : Puisque la France ne marche depuis cinquante ans qu'en vertu de l'organisation administrative, militaire, judiciaire, religieuse, financière du Consulat et de l'Empire, pourquoi n'adopterions-nous pas aussi les institutions politiques de cette époque? Créées par la même pensée, elles doivent porter en elles le même caractère de nationalité et d'utilité pratique.

En effet, ainsi que je l'ai rappelé dans ma proclamation, notre société actuelle, il est essentiel de le constater, n'est pas autre chose que la France régénérée par la révolution de 89 et organisée par l'Empereur. Il ne reste plus rien de l'ancien régime que de grands souvenirs et de grands bienfaits. Mais tout ce qui alors était organisé a été détruit par la révolution ; et tout ce qui a été organisé depuis la révolution et qui existe encore l'a été par Napoléon.

Nous n'avons plus ni provinces, ni pays d'états, ni parlements,

ni intendants, ni fermiers généraux, ni coutumes diverses, ni droits féodaux, ni classes privilégiées en possession exclusive des emplois civils et militaires, ni juridictions religieuses différentes.

A tant de choses incompatibles avec elle, la révolution avait fait subir une réforme radicale, mais elle n'avait rien fondé de définitif. Seul, le Premier Consul rétablit l'unité, la hiérarchie et les véritables principes du gouvernement. Ils sont encore en vigueur.

Ainsi l'administration de la France confiée à des préfets, à des sous-préfets, à des maires, qui substituaient l'unité aux commissions directoriales; la décision des affaires, au contraire, donnée à des conseils, depuis la commune jusqu'au département. Ainsi la magistrature affermie par l'inamovibilité des juges, par la hiérarchie des tribunaux; la justice rendue plus facile par la délimitation des attributions, depuis la justice de paix jusqu'à la Cour de cassation : tout cela est encore debout.

De même, notre admirable système financier, la banque de France, l'établissement des budgets, la Cour des comptes, l'organisation de la police, nos règlements militaires, datent de cette époque.

Depuis cinquante ans, c'est le Code Napoléon qui règle les intérêts des citoyens entre eux ; c'est encore le concordat qui règle les rapports de l'Etat avec l'Eglise.

Enfin, la plupart des mesures qui concernent les progrès de l'industrie, du commerce, des lettres, des sciences, des arts, depuis les règlements du Théâtre-Français jusqu'à ceux de l'Institut, depuis l'institution des prud'hommes jusqu'à la création de la Légion-d'Honneur, ont été fixées par les décrets de ce temps.

On peut donc l'affirmer, la charpente de notre édifice social est l'œuvre de l'Empereur, et elle a résisté à sa chute et à trois révolutions.

Pourquoi, avec la même origine, les institutions politiques n'auraient-elles pas les mêmes chances de durée?

Ma conviction était formée depuis longtemps, et c'est pour cela que j'ai soumis à votre jugement les bases principales d'une Constitution empruntées à celle de l'an VIII. Approuvées par vous, elles vont devenir le fondement de notre constitution politique.

Examinons quel en est l'esprit.

Dans notre pays, monarchique depuis huit cents ans, le pouvoir central a toujours été en s'augmentant. La royauté a détruit les grands vassaux; les révolutions elles-mêmes ont fait disparaître

les obstacles qui s'opposaient à l'exercice rapide et uniforme de l'autorité. Dans ce pays de centralisation, l'opinion publique a sans cesse tout rapporté au chef du gouvernement, le bien comme le mal. Aussi, écrire en tête d'une charte que ce chef est irresponsable, c'est mentir au sentiment public, c'est vouloir établir une fiction qui s'est trois fois évanouie au bruit des révolutions.

La Constitution actuelle proclame, au contraire, que le chef que vous avez élu est responsable devant vous ; qu'il a toujours le droit de faire appel à votre jugement souverain, afin que, dans les circonstances solennelles, vous puissiez lui continuer ou lui retirer votre confiance.

Etant responsable, il faut que son action soit libre et sans entraves. De là l'obligation d'avoir des ministres qui soient les auxiliaires honorés et puissants de sa pensée, mais qui ne forment plus un conseil responsable, composé de membres solidaires, obstacle journalier à l'impulsion particulière du chef de l'Etat, expression d'une politique émanée des Chambres, et par là même exposé à des changements fréquents qui empêchent tout esprit de suite, toute application d'un système régulier.

Néanmoins, plus un homme est haut placé, plus il est indépendant, plus la confiance que le peuple a mise en lui est grande, plus il a besoin de conseils éclairés, consciencieux. De là la création d'un Conseil d'Etat, désormais véritable conseil du gouvernement, premier rouage de notre organisation nouvelle, réunion d'hommes pratiques élaborant des projets de loi dans les commissions spéciales, les discutant à huis clos, sans ostentation oratoire, en assemblée générale, et les présentant ensuite à l'acceptation du Corps législatif.

Ainsi le pouvoir est libre dans ses mouvements, éclairé dans sa marche.

Quel sera maintenant le contrôle exercé par les assemblées ?

Une Chambre, qui prend le titre de Corps législatif, vote les lois et l'impôt. Elle est élue par le suffrage universel, sans scrutin de liste. Le peuple, choisissant isolément chaque candidat, peut plus facilement apprécier le mérite de chacun d'eux.

La Chambre n'est plus composée que d'environ deux cent soixante membres. C'est là une première garantie du calme des délibérations, car trop souvent on a vu dans les assemblées la mobilité et l'ardeur des passions croître en raison du nombre.

Le compte rendu des séances qui doit instruire la nation n'est

plus livré, comme autrefois, à l'esprit de parti de chaque journal ; une publication officielle, rédigée par les soins du président de la Chambre, en est seule permise.

Le Corps législatif discute librement la loi, l'adopte ou la repousse, mais il n'y introduit pas à l'improviste de ces amendements qui dérangent souvent toute l'économie d'un système et l'ensemble du projet primitif. A plus forte raison, n'a-t-il pas cette initiative parlementaire qui était la source de si graves abus, et qui permettait à chaque député de se substituer à tout propos au gouvernement en présentant les projets les moins étudiés, les moins approndis.

La Chambre n'étant plus en présence des ministres, et les projets de lois étant soutenus par les orateurs du Conseil d'Etat, le temps ne se perd pas en vaines interpellations, en accusations frivoles, en luttes passionnées dont l'unique but était de renverser les ministres pour les remplacer.

Ainsi donc, les délibérations du Corps législatif seront indépendantes ; mais les causes d'agitations stériles auront été supprimées, des lenteurs salutaires apportées à toute modification de la loi. Les mandataires de la Nation feront mûrement les choses sérieuses.

Une autre assemblée prend le nom de Sénat. Elle sera composée des éléments qui, dans tout pays, créent les influences légitimes : le nom illustre, la fortune, le talent et les services rendus.

Le Sénat n'est plus, comme la Chambre des Pairs, le pâle reflet de la chambre des députés, répétant à quelques jours d'intervalle les mêmes discussions sur un autre ton. Il est le dépositaire du pacte fondamental et des libertés compatibles avec la Constitution ; et c'est uniquement sous le rapport des grands principes sur lesquels repose notre société, qu'il examine toutes les lois et qu'il en propose de nouvelles au pouvoir exécutif. Il intervient soit pour résoudre toute difficulté grave qui pourrait s'élever pendant l'absence du Corps législatif, soit pour expliquer le texte de la Constitution et assurer ce qui est nécessaire à sa marche. Il a le droit d'annuler tout acte arbitraire et illégal, et, jouissant ainsi de cette considération qui s'attache à un corps exclusivement occupé à l'examen de grands intérêts ou de l'application de grands principes, il remplit dans l'État le rôle indépendant, salutaire, conservateur, des anciens parlements.

Le Sénat ne sera pas, comme la Chambre des Pairs, transformé en Cour de justice : il conservera son caractère de modérateur

suprême, car la défaveur atteint toujours les corps politiques lorsque le sanctuaire des législateurs devient un tribunal criminel. L'impartialité du juge est trop souvent mise en doute, et il perd de son prestige devant l'opinion, qui va quelquefois jusqu'à l'accuser d'être l'instrument de la passion ou de la haine.

Une Haute Cour de justice, choisie dans la haute magistrature, ayant pour jurés des membres des conseils généraux de toute la France, réprimera seule les attentats contre le chef de l'État et la sûreté publique.

L'Empereur disait au Conseil d'État : « *Une Constitution est l'œuvre du temps ; on ne saurait laisser une trop large voie aux améliorations.* » Aussi la Constitution présente n'a-t-elle fixé que ce qu'il était impossible de laisser incertain. Elle n'a pas enfermé dans un cercle infranchissable les destinées d'un grand peuple ; elle a laissé aux changements une assez large voie pour qu'il y ait, dans les grandes crises, d'autres moyens de salut que l'expédient désatreux des révolutions.

Le Sénat peut, de concert avec le gouvernement, modifier tout ce qui n'est pas fondamental dans la Constitution; mais quant aux modifications à apporter aux bases premières, sanctionnées par vos suffrages, elles ne peuvent devenir définitives qu'après avoir reçu votre ratification.

Ainsi, le peuple reste toujours maître de sa destinée. Rien de fondamental ne se fait en dehors de sa volonté.

Telles sont les idées, tels sont les principes dont vous m'avez autorisé à faire l'application. Puisse cette Constitution donner à notre patrie des jours calmes et prospères ! Puisse-t-elle prévenir le retour de ces luttes intestines où la victoire, quelque légitime qu'elle soit, est toujours chèrement achetée ! Puisse la sanction que vous avez donnée à mes efforts être bénie du ciel ! Alors la paix sera assurée au dedans et au dehors, mes vœux seront comblés, ma mission sera accomplie !

Palais des Tuileries, le 14 janvier 1852.

LOUIS-NAPOLÉON BONAPARTE.

14 janvier 1852. — CONSTITUTION

Faite en vertu des pouvoirs délégués par le peuple français à LOUIS-NAPOLÉON BONAPARTE par le vote des 20 et 21 décembre 1851.

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE,

Considérant que le peuple français a été appelé à se prononcer sur la résolution suivante :

« Le peuple veut le maintien de l'autorité de Louis-Napoléon » Bonaparte, et lui donne les pouvoirs nécessaires pour faire une » Constitution d'après les bases établies dans sa proclamation du » 2 décembre ; »

Considérant que les bases proposées à l'acceptation du peuple étaient :

« 1° Un chef responsable nommé pour dix ans (1) ;

» 2° Des ministres dépendant du pouvoir exécutif seul ;

» 3° Un Conseil d'État formé des hommes les plus distingués, » préparant les lois et en soutenant la discussion devant le Corps » législatif ;

» 4° Un Corps législatif discutant et votant les lois, nommé » par le suffrage universel, sans scrutin de liste qui fausse l'é- » lection ;

» 5° Une seconde assemblée formée de toutes les illustrations du » pays, pouvoir pondérateur, gardien du pacte fondamental et des » libertés publiques ; »

Considérant que le peuple a répondu affirmativement par sept millions cinq cent mille suffrages ;

PROMULGUE LA CONSTITUTION DONT LA TENEUR SUIT (2) :

(1-2) La Constitution du 14 janvier 1852 a reçu une importante modification du sénatus-consulte du 7 novembre 1852, ratifié par le plébiscite des 21 et 22 novembre et promulgué par le décret du 2 décembre 1852, lesquels rétablissent la dignité impériale dans la personne de Louis-Napoléon Bonaparte, avec hérédité dans sa descendance directe, légitime ou adoptive. Nous opérons dans le texte de la Constitution les changements de dénomination qui sont la conséquence du rétablissement de l'Empire, et ceux qui ont été prescrits par l'art. 17 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, portant interprétation et modification de la Constitution. Ces dernières modifications sont indiquées par des italiques. (*V.* plus loin le texte des S.-C. des 7 nov. et 25 déc. 1852.)

TITRE Ier.

Art. 1er. La Constitution reconnaît, confirme et garantit les grands principes proclamés en 1789, et qui sont la base du droit public des Français.

TITRE II.

Forme du gouvernement.

Art. 2. (Abrogé par l'art. 17 du S.-C. du 25 déc. 1852.)

Art. 3. L'Empereur gouverne au moyen des ministres, du Conseil d'Etat, du Sénat et du Corps législatif.

Art. 4. La puissance législative s'exerce collectivement par l'Empereur, le Sénat et le Corps législatif.

TITRE III.

De l'Empereur.

Art. 5. L'Empereur est responsable devant le peuple français, auquel il a toujours le droit de faire appel.

Art. 6. L'Empereur est le chef de l'Etat; il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme à tous les emplois, fait les règlements et décrets nécessaires pour l'exécution des lois.

Art. 7. La justice se rend en son nom.

Art. 8. Il a seul l'initiative des lois.

Art. 9. (*Il a le droit de faire grace et d'accorder des amnisties.* (S.-C. du 25 déc. 1852, art. 1.)

Art. 10. Il sanctionne et promulgue les lois et les sénatus-consultes.

Art. 11. (Abrogé par l'art. 17 du S.-C. du 25 déc. 1852.)

Art. 12. Il a le droit de déclarer l'état de siége dans un ou plusieurs départements, sauf à en référer au Sénat dans le plus bref délai.

Les conséquences de l'état de siége sont réglées par la loi.

Art. 13. Les ministres ne dépendent que de l'Empereur; ils ne sont responsables que chacun en ce qui le concerne des actes du gouvernement; il n'y a point de solidarité entre eux; ils ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat.

Art. 14. Les ministres, les membres du Sénat, du Corps législatif et du Conseil d'Etat, les officiers de terre et de mer, les

magistrats et les fonctionnaires publics prêtent le serment ainsi conçu :

« *Je jure obéissance à la Constitution et fidélité à l'Empereur.* » (S.-C. du 25 déc. 1852, 16.)

ART. 15. *La dotation de la couronne et la liste civile de l'Empereur sont réglées, pour la durée de chaque règne, par un sénatus-consulte spécial* (1). (S.-C. du 25 déc. 1852, 9.)

ART. 16, 17, 18. (Abrogés par l'art. 17 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852.)

TITRE IV.

Du Sénat.

ART. 19. *Le nombre des sénateurs nommés directement par l'Empereur ne peut excéder cent cinquante.* (S.-C. du 25 déc. 1852, 10.)

ART. 20. Le Sénat se compose :

1° *Des princes français, quand ils ont atteint l'âge de 18 ans accomplis: ils ne peuvent y siéger qu'avec l'agrément de l'Empereur* (2) (S.-C. du 25 déc. 1852, 7);

2° Des cardinaux, des maréchaux, des amiraux;

3° Des citoyens que l'Empereur juge convenable d'élever à la dignité de sénateur.

ART. 21. Les sénateurs sont inamovibles et à vie.

ART. 22. *Une dotation annuelle et viagère de trente mille francs est affectée à la dignité de sénateur.* (S.-C. du 25 déc. 1852, 11.)

ART. 23. Le président et les vice-présidents du Sénat sont nommés par l'Empereur et choisis parmi les sénateurs.

Ils sont nommés pour un an.

Le traitement du président du Sénat est fixé par un décret.

L'*Empereur préside le Sénat quand il le juge convenable.* (S.-C. du 25 déc. 1852, 2.)

ART. 24. L'Empereur convoque et proroge le Sénat. Il fixe la durée de ses sessions par un décret.

Les séances du Sénat ne sont pas publiques.

ART. 25. Le Sénat est le gardien du pacte fondamental et des

(1) Ce sénatus-consulte a été rendu le 12 décembre 1852.

(2) Les membres de la famille impériale appelés éventuellement à l'hérédité et leurs descendants portent le titre de *Princes français.* — Le fils aîné de l'Empereur porte le titre de *Prince impérial.* (S.-C. du 25 déc., art. 6.)

libertés publiques. Aucune loi ne peut être promulguée avant de lui avoir été soumise.

Art. 26. Le Sénat s'oppose à la promulgation :

1° Des lois qui seraient contraires ou qui porteraient atteinte à la Constitution, à la religion, à la morale, à la liberté des cultes, à la liberté individuelle, à l'égalité des citoyens devant la loi, à l'inviolabilité de la propriété et au principe de l'inamovibilité de la magistrature ;

2° De celles qui pourraient compromettre la défense du territoire.

Art. 27. Le Sénat règle par un sénatus-consulte :

1° La constitution des colonies et de l'Algérie ;

2° Tout ce qui n'a pas été prévu par la Constitution et qui est nécessaire à sa marche ;

3° Le sens des articles de la Constitution qui donne lieu à différentes interprétations.

Art. 28. Ces sénatus-consultes seront soumis à la sanction de l'Empereur et promulgués par lui.

Art. 29. Le Sénat maintient ou annule tous les actes qui lui sont déférés comme inconstitutionnels par le gouvernement, ou dénoncés pour la même cause par les pétitions des citoyens.

Art. 30. Le Sénat peut, dans un rapport adressé à l'Empereur, poser les bases des projets de loi d'un grand intérêt national.

Art. 31. Il peut également proposer des modifications à la Constitution. Si la proposition est adoptée par l'Empereur, il y est statué par un sénatus-consulte.

Art. 32. Néanmoins, sera soumise au suffrage universel toute modification aux bases fondamentales de la Constitution, telles qu'elles ont été posées dans la proclamation du 2 décembre et adoptées par le peuple français.

Art. 33. En cas de dissolution du Corps législatif, et jusqu'à une nouvelle convocation, le Sénat, sur la proposition de l'Empereur, pourvoit par des mesures d'urgence à tout ce qui est nécessaire à la marche du gouvernement.

TITRE V.

Du Corps législatif.

Art. 34. L'élection a pour base la population.

Art. 35. Il y aura un député au Corps législatif à raison de trente-cinq mille électeurs.

Art. 36. Les députés sont élus par le suffrage universel, sans scrutin de liste.

Art. 37. *Les députés au Corps législatif reçoivent une indemnité qui est fixée à deux mille cinq cents francs par mois pendant la durée de toute session ordinaire ou extraordinaire.* (S.-C. du 25 déc. 1852, 14.)

Art. 38. Ils sont nommés pour six ans.

Art. 39. Le Corps législatif discute et vote les projets de loi et l'impôt.

Art. 40. Tout amendement adopté par la commission chargée d'examiner un projet de loi sera renvoyé, sans discussion, au Conseil d'Etat par le président du Corps législatif.

Si l'amendement n'est pas adopté par le Conseil d'Etat, il ne pourra pas être soumis à la délibération du Corps législatif

Art. 41. Les sessions ordinaires du Corps législatif durent trois mois; ses séances sont publiques; mais la demande de cinq membres suffit pour qu'il se forme en comité secret.

Art. 42. Le compte rendu des séances du Corps législatif par les journaux ou tout autre moyen de publication ne consistera que dans la reproduction du procès-verbal dressé à l'issue de chaque séance par les soins du président du Corps législatif (1).

Art. 43. Le président et les vice-présidents du Corps législatif sont nommés par l'Empereur pour un an; ils sont choisis parmi les députés. Le traitement du président du Corps législatif est fixé par un décret.

Art. 44. Les ministres ne peuvent être membres du Corps législatif.

Art. 45. Le droit de pétition s'exerce auprès du Sénat. Aucune pétition ne peut être adressée au Corps législatif.

Art. 46. L'Empereur convoque, ajourne, proroge et dissout le Corps législatif. En cas de dissolution, l'Empereur doit en convoquer un nouveau dans le délai de six mois.

(1) Le compte rendu prescrit par l'art. 42 de la Constitution est soumis, avant sa publication, à une commission composée du président du Corps législatif et des présidents de chaque bureau. En cas de partage d'opinions, la voix du président du Corps législatif est prépondérante. — Le procès-verbal de la séance, lu à l'assemblée, constate seulement les opérations et les votes du Corps législatif. (S.-C. du 25 déc. 1852, 14.)

TITRE VI.

Conseil d'Etat.

Art. 47. Le nombre des conseillers d'Etat en service ordinaire est de quarante à cinquante. *Les princes français sont membres du Conseil d'Etat, quand ils ont atteint l'âge de 18 ans accomplis; ils ne peuvent y siéger qu'avec l'autorisation de l'Empereur.* (S.-C. du 25 déc. 1852, 7.)

Art. 48. Les conseillers d'Etat sont nommés par l'Empereur et révocables par lui.

Art. 49. Le Conseil d'Etat est présidé par l'Empereur, et, en son absence, par la personne qu'il désigne comme vice-président du Conseil d'Etat.

Art. 50. Le Conseil d'Etat est chargé, sous la direction de l'Empereur, de rédiger les projets de loi et les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière d'administration.

Art. 51. Il soutient, au nom du gouvernement, la discussion des projets de loi devant le Sénat et le Corps législatif.

Les conseillers d'Etat chargés de porter la parole au nom du gouvernement sont désignés par l'Empereur.

Art. 52. Le traitement de chaque conseiller d'Etat est de vingt-cinq mille francs.

Art. 53. Les ministres ont rang, séance et voix délibérative au Conseil d'Etat.

TITRE VII.

De la Haute Cour de justice.

Art. 54. Une Haute Cour de justice juge, sans appel ni recours en cassation, toutes personnes qui auront été renvoyées devant elle comme prévenues de crimes, attentats ou complots contre l'Empereur et contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'État.

Elle ne peut être saisie qu'en vertu d'un décret de l'Empereur.

Art. 55. Un sénatus-consulte déterminera l'organisation de cette Haute Cour (1).

(1) Ce sénatus-consulte a été rendu le 10 juillet 1852.

TITRE VIII.

Dispositions générales et transitoires.

Art. 56. Les dispositions des Codes, lois et règlements existants, qui ne sont pas contraires à la présente Constitution, restent en vigueur jusqu'à ce qu'il y soit légalement dérogé.

Art. 57. Une loi déterminera l'organisation municipale. Les maires seront nommés par l'Empereur, et pourront être pris hors du conseil municipal.

Art. 58. La présente Constitution sera en vigueur à dater du jour où les grands corps de l'État qu'elle organise seront constitués.

Les décrets rendus par le Président de la République, à partir du 2 décembre jusqu'à cette époque, auront force de loi.

---

7 novembre 1852. — SÉNATUS-CONSULTE

Portant modification à la Constitution.

Le Sénat a délibéré conformément aux articles 31 et 32 de la Constitution, et a voté le Sénatus-Consulte dont la teneur suit :

Art. 1er. La dignité impériale est rétablie.

Louis-Napoléon Bonaparte est Empereur sous le nom de Napoléon III.

Art. 2. La dignité impériale est héréditaire dans la descendance directe et légitime de Louis-Napoléon Bonaparte, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, et à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance.

Art. 3. Louis-Napoléon Bonaparte, s'il n'a pas d'enfant mâle, peut adopter les enfants et descendants légitimes, dans la ligne masculine, des frères de l'Empereur Napoléon Ier.

Les formes de l'adoption sont réglées par un sénatus-consulte.

Si, postérieurement à l'adoption, il survient à Louis-Napoléon des enfants mâles, ses fils adoptifs ne pourront être appelés à lui succéder qu'après ses descendants légitimes.

L'adoption est interdite aux successeurs de Louis-Napoléon et à leur descendance.

Art. 4. Louis-Napoléon Bonaparte règle, par un décret organique adressé au Sénat et déposé dans ses archives, l'ordre de suc-

cession au trône dans la famille Bonaparte pour le cas où il ne laisserait aucun héritier direct, légitime ou adoptif (1).

Art. 5. A défaut d'héritier légitime ou d'héritier adoptif de Louis-Napoléon Bonaparte et des successeurs en ligne collatérale qui prendront leur droit dans le décret organique sus-mentionné, un sénatus-consulte, proposé au Sénat par les ministres formés en conseil de gouvernement, avec l'adjonction des présidents en exercice du Sénat, du Corps législatif et du Conseil d'Etat, et soumis à l'acceptation du peuple, nomme l'Empereur et règle dans sa famille l'ordre héréditaire de mâle en mâle, à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance.

Jusqu'au moment où l'élection du nouvel Empereur est consommée, les affaires de l'Etat sont gouvernées par les ministres en fonctions, qui se forment en conseil de gouvernement et délibèrent à la majorité des voix.

Art. 6. Les membres de la famille de Louis-Napoléon Bonaparte appelés éventuellement à l'hérédité, et leur descendance des deux sexes, font partie de la famille impériale. Un sénatus-consulte règle leur position. Ils ne peuvent se marier sans l'autorisation de l'Empereur. Leur mariage fait sans cette autorisation *emporte* privation de tout droit à l'hérédité, tant pour celui qui l'a contracté que pour ses descendants.

Néanmoins, s'il n'existe pas d'enfants de ce mariage, en cas de dissolution pour cause de décès, le prince qui l'aurait contracté recouvre ses droits à l'hérédité.

Louis-Napoléon Bonaparte fixe les titres et la condition des autres membres de sa famille.

L'Empereur a pleine autorité sur tous les membres de sa famille; il règle leurs devoirs et leurs obligations par des statuts qui ont force de loi.

Art. 7. La Constitution du 14 janvier 1852 est maintenue dans toutes celles de ses dispositions qui ne sont pas contraires au présent sénatus-consulte; il ne pourra y être apporté de mo-

(1) En vertu de cet article, un décret organique du 18 décembre 1852 a réglé ainsi qu'il suit l'ordre de succession au trône :

« Dans le cas où nous ne laisserions aucun héritier direct, légitime ou adoptif, notre oncle bien-aimé Jerôme-Napoléon Bonaparte, et sa descendance directe, naturelle et légitime provenant de son mariage avec la princesse Catherine de Wurtemberg, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture et à l'exclusion perpétuelle des femmes, sont appelés à nous succéder. »

difications que dans les formes et par les moyens qu'elle a prévus.

Art. 8. La proposition suivante sera présentée à l'acceptation du peuple français dans les formes déterminées par les décrets des 2 et 4 décembre 1851 :

« Le peuple français veut le rétablissement de la dignité im-
» périale dans la personne de Louis-Napoléon Bonaparte, avec
» hérédité dans sa descendance directe, légitime ou adoptive, et
» lui donne le droit de régler l'ordre de succession au trône
» dans la famille Bonaparte, ainsi qu'il est prévu par le sénatus-
» consulte du 7 novembre 1852. »

---

2 décembre 1852. — DÉCRET IMPÉRIAL

Qui promulgue et déclare loi de l'État le sénatus-consulte du 7 novembre 1852, ratifié par le plébiscite des 21 et 22 novembre.

Napoléon, par la grâce de Dieu et la volonté nationale, Empereur des Français, à tous présents et à venir, salut.

Vu le sénatus-consulte en date du 7 novembre 1852, qui soumet au peuple le plébiscite dont la teneur suit :

« Le peuple veut le rétablissement de la dignité impériale dans
» la personne de Louis-Napoléon Bonaparte, avec hérédité dans
» sa descendance directe, légitime ou adoptive, et lui donne le
» droit de régler l'ordre de succession au trône dans la famille
» Bonaparte, ainsi qu'il est prévu par le sénatus-consulte du 7
» novembre 1852; »

Vu le déclaration du Corps législatif, qui constate :

Que les opérations du vote ont été partout librement et régulièrement accomplies ;

Que le recensement général des suffrages émis sur le plébiscite a donné sept millions huit cent vingt-quatre mille cent quatre-vingt-neuf bulletins portant le mot *oui;*

Deux cent cinquante-trois mille cent quarante-cinq portant le mot *non ;*

Soixante-trois mille trois cent vingt-six bulletins nuls;

Avons décrété et décrétons ce qui suit :

Art. 1er. Le sénatus-consulte du 7 novembre 1852, ratifié par le plébiscite des 21 et 22 novembre, est promulgué et devient loi de l'État.

Art. 2. Louis-Napoléon Bonaparte est Empereur des Français sous le nom de Napoléon III.

25 décembre 1852.—SÉNATUS-CONSULTE

Portant interprétation et modification de la constitution du 14 janvier 1852.

ART. 1er. L'Empereur a le droit de faire grâce et d'accorder des amnisties.

ART. 2. L'Empereur préside, quand il le juge convenable, le Sénat et le Conseil d'Etat.

ART. 3. Les traités de commerce faits en vertu de l'art. 6 de la Constitution ont force de loi pour les modifications de tarif qui y sont stipulées.

ART. 4. Tous les travaux d'utilité publique, notamment ceux désignés par l'art. 10 de la loi du 21 avril 1832 et l'art. 3 de la loi du 3 mai 1841, toutes les entreprises d'intérêt général, sont ordonnés ou autorisés par décrets de l'Empereur.

Ces décrets sont rendus dans les formes prescrites pour les règlements d'administration publique.

Néanmoins, si ces travaux et entreprises ont pour condition des engagements ou des subsides du Trésor, le crédit devra être accordé ou l'engagement ratifié par une loi avant la mise à exécution.

Lorsqu'il s'agit de travaux exécutés pour le compte de l'Etat, et qui ne sont pas de nature à devenir l'objet de concessions, les crédits peuvent être ouverts, en cas d'urgence, suivant les formes prescrites pour les crédits extraordinaires : ces crédits seront soumis au Corps législatif dans sa plus prochaine session.

ART. 5. Les dispositions du décret organique du 22 mars 1852 peuvent être modifiées par des décrets de l'Empereur (1).

ART. 6. Les membres de la famille impériale appelés éventuellement à l'hérédité et leurs descendants portent le titre de *Princes français*.

Le fils aîné de l'Empereur porte le titre de *Prince impérial*.

ART. 7. Les princes français sont membres du Sénat et du Conseil d'Etat quand ils ont atteint l'âge de dix-huit ans accomplis.

Ils ne peuvent y siéger qu'avec l'agrément de l'Empereur.

ART. 8. Les actes de l'état civil de la famille impériale sont

(1) Ce décret, qui réglait les rapports du Sénat et du Corps législatif avec le Président de la république et le Conseil d'Etat, et établissait les conditions organiques de leurs travaux, a été remplacé par un décret du 31 décembre 1852.

reçus par le ministre d'Etat, et transmis, sur un ordre de l'Empereur, au Sénat, qui en ordonne la transcription sur ses registres et le dépôt dans ses archives.

Art. 9. La dotation de la couronne et la liste civile de l'Empereur sont réglées, pour la durée de chaque règne, par un sénatus-consulte spécial (1).

Art. 10. Le nombre de sénateurs nommés directement par l'Empereur ne peut excéder cent cinquante.

Art. 11. Une dotation annuelle et viagère de trente mille francs est affectée à la dignité de sénateur.

Art. 12. Le budget des dépenses est présenté au Corps législatif avec ses subdivisions administratives, par chapitres et par articles.

Il est voté par ministère.

La répartition par chapitres du crédit accordé pour chaque ministère est réglée par décret de l'Empereur, rendu en Conseil d'Etat.

Des décrets spéciaux, rendus dans la même forme, peuvent autoriser des virements d'un chapitre à un autre. Cette disposition est applicable au budget de l'année 1853.

Art. 13. Le compte rendu prescrit par l'art. 42 de la Constitution est soumis, avant sa publication, à une commission composée du président du Corps législatif et des présidents de chaque bureau, et en cas de partage d'opinions, la voix du président du Corps législatif est prépondérante.

Le procès-verbal de séance, lu à l'Assemblée, constate seulement les opérations et les votes du Corps législatif.

Art. 14. Les députés au Corps législatif reçoivent une indemnité qui est fixée à deux mille cinq cents francs par mois pendant la durée de chaque session ordinaire et extraordinaire.

Art. 15. Les officiers généraux placés dans le cadre de réserve peuvent être membres du Corps législatif. Ils sont réputés démissionnaires, s'ils sont employés activement, conformément à l'art. 5 du décret du 1er décembre 1852, et à l'art. 3 de la loi du 4 août 1859.

Art. 16. Le serment prescrit par l'art. 14 de la Constitution est ainsi conçu : « Je jure obéissance à la Constitution et fidélité à l'Empereur. »

Art. 17. Les art. 2, 9, 11, 15, 16, 17, 18, 19, 22 et 37 de la Constitution du 14 janvier 1852 sont abrogés.

(1) La liste civile et la dotation de la couronne ont été réglées par le sénatus-consulte du 12 décembre 1852.

ÉLÉMENTS

DE

DROIT PUBLIC

ET ADMINISTRATIF.

INTRODUCTION

A L'ÉTUDE DU DROIT PUBLIC POSITIF FRANÇAIS.

CHAPITRE PREMIER.

BASE PHILOSOPHIQUE DU DROIT PUBLIC.

SOMMAIRE.

1. De la loi en général.
2. De la loi divine ou naturelle.
3. De la loi humaine ou positive.
4. La législation positive repose sur la connaissance de l'homme et de sa destinée.
5. Différentes opinions sur la nature et la destinée de l'homme.
6. La base de la morale est le juste et non l'utile.
7. La société est de droit absolu. — Fausse théorie du Contrat social.
8. Des droits naturels. — De la liberté.
9. De l'égalité.
10. De la propriété.

11. Des doctrines socialistes.
12. De la souveraineté, de son origine et de sa nature.
13. Souveraineté de droit divin.
14. Souveraineté féodale.
15. Souveraineté nationale ou du peuple.
16. Organisation et modification du pouvoir. — Révolutions sociales. — Révolutions politiques.
17. Des droits naturels et des droits politiques.
18. Résumé.
19. Différence du droit public païen et du droit public chrétien.

1. Quand l'homme réfléchit sur tout ce qui se passe autour de lui, il est frappé de la succession régulière de certains faits qui, soit dans l'ordre physique, soit dans l'ordre moral, se reproduisent d'une manière uniforme : d'un côté, le cours des astres, les phénomènes de la vie, de la végétation, etc.; de l'autre, l'homme considéré comme être intelligent, la famille, la société : voilà, pour ainsi dire, deux mondes distincts, qui présentent, à un degré plus ou moins parfait, des idées d'ordre et d'harmonie. L'ordre et l'harmonie supposent des règles imposées à la matière et à l'intelligence; ces règles, on les désigne sous le nom de *lois*.

2. Le suprême législateur est Dieu, créateur et conservateur de toutes choses; c'est lui qui a donné à la matière des lois tellement admirables, que le plus grand effort de l'esprit humain a été d'en découvrir quelques-unes, et qu'une de ses plus grandes jouissances consiste à les étudier; c'est lui qui a créé les lois plus merveilleuses encore et tout à fait impénétrables, en vertu desquelles l'esprit a été joint à la matière pour composer l'homme, chef-d'œuvre de la création visible; c'est lui enfin qui révèle à la conscience humaine des lois qui, chez tous les peuples, dans tous les temps, ont été la règle de conduite des hommes vertueux.

L'ensemble de toutes les lois morales constitue le *droit naturel*, qu'on appelle aussi avec plus de justesse le *droit divin*, puisqu'il émane directement de Dieu qui lui a donné l'empreinte de sa sagesse et de son immutabilité : sagesse et immutabilité, tels sont les caractères qui distinguent le véritable *droit divin* des institutions passagères qu'on s'est souvent efforcé de revêtir de ce beau nom.

Malgré son double caractère, la loi naturelle n'est point à l'abri des violations : l'homme, déchu par la faute originelle, n'use trop souvent de sa liberté morale que pour satisfaire ses passions, et son intelligence obscurcie ne discerne plus les règles du vrai et du juste. Mais le droit, pour être méconnu, n'en existe pas moins ; il tend à reprendre son empire et reparaît avec son caractère divin pour être de nouveau éclipsé par les ténèbres que produisent les passions humaines. Cette lutte du droit et du fait, du bien et du mal, presque aussi ancienne que le monde, durera autant que lui, et jusqu'à la fin elle se perpétuera avec des chances diverses. Elle a lieu sur un double champ de bataille, le cœur de l'homme et la société ; pour vaincre sur le second, il faut que le droit ait vaincu d'abord sur le premier, car les hommes corrompus ne peuvent former qu'une société oppressive et tyrannique, et le perfectionnement intellectuel et moral est la seule base solide de la société.

3. En effet, l'homme, soumis à une loi qu'il n'a point *faite*, devient cependant législateur à son tour. Dieu qui le créait à son image a voulu que sur ce point aussi il eût avec lui quelque ressemblance ; mais la mission qu'il lui a donnée ne consiste qu'à faire l'application des principes du droit naturel. L'homme doit donc s'efforcer, d'abord, de découvrir ces principes, de les dégager

des nuages que l'ignorance et les passions répandent autour d'eux ; aussi, plus il est éclairé et moral, mieux il comprend sa nature et sa destinée, mieux il découvre les moyens d'atteindre le type immortel du beau et du bon que son intelligence aperçoit et auquel son cœur aspire. Le produit imparfait de ses efforts reçoit le nom de *droit positif*.

4. Rien n'est plus funeste que de se tromper sur les principes dont on fait la base du droit positif, car la logique rigoureuse ne sert plus ensuite qu'à enchaîner les unes aux autres une longue série d'erreurs. Trop souvent des esprits distingués d'ailleurs, se laissant entraîner dans un système qui repose sur une observation incomplète, créent une morale privée et sociale qui n'est point la morale véritable ; leurs déductions pénètrent dans les masses, y sont reçues comme des axiomes à l'abri de toute critique, et y portent des fruits de désordre et de mort. L'objet principal du droit est l'homme ; il importe donc, avant tout, d'avoir des idées justes sur sa nature et sur sa destinée : car les lois qui doivent le régir ne sont que les conséquences de l'une et de l'autre. Ici nous emprunterons les résultats acquis par la philosophie, dont la science du droit n'est qu'une application.

5. La question de la nature et de la destinée humaines a reçu différentes solutions de la part des philosophes. Les uns, ne s'élevant pas au-dessus de l'horizon borné de la matière, se sont perdus dans l'étude des organes ; ils ont cru que là était tout l'homme, et que cet être merveilleux, placé si fort au-dessus des animaux par la raison, était cependant destiné comme eux à périr tout entier, après avoir éprouvé, pendant un temps plus ou moins long, une série de sensations agréables ou pénibles. D'autres, s'élançant bien au-dessus du

monde physique, ont, par une sublime mais dangereuse abstraction, supprimé la matière, et n'ont vu dans l'homme qu'un être immatériel, jouet d'une série d'illusions qui forment ce que d'autres ont appelé *matière*.

Une école philosophique plus vraie a rappelé l'esprit humain à l'observation impartiale et complète des phénomènes extérieurs et intérieurs; elle reconnaît à l'homme, outre cette portion périssable de matière qui constitue le corps, une âme immortelle, capable de comprendre le bien et le mal, faite pour trouver son bonheur dans l'accomplissement du devoir, et appelée à recevoir dans une autre vie la récompense ou la peine qu'elle aura méritée par sa conduite dans ce monde; l'homme, pour elle, est *une intelligence servie par des organes*. Nous allons voir quelles sont, à l'égard du droit, les conséquences de cette vérité.

6. *L'observation* des phénomènes intérieurs prouve que l'homme est doué de la faculté de comparer et de juger; qu'il est libre dans ses déterminations, bien qu'il soit quelquefois tiré en sens contraire par des motifs différents. La victoire qu'il remporte sur ses passions fait le mérite de ses actions, la liberté qu'il conserve toujours, même lorsqu'il succombe, en fait la responsabilité. En donnant la liberté à l'homme, Dieu lui a tracé une règle de conduite, qu'il connaît par le sentiment, par le raisonnement et par la révélation, qu'il applique par la volonté. C'est la *loi morale*, que l'homme n'a pas faite, qu'il peut méconnaître ou violer, mais qu'il ne peut changer, et d'après laquelle il sera jugé un jour.

Quelle est la base de la loi morale? Ici nous rencontrons un sophisme, séduisant dans sa forme, dangereux dans ses conséquences. Selon quelques-uns, la base de

la loi morale est l'*utile*. A l'appui de cette proposition, on s'efforce de prouver que l'*utilité bien entendue* est une règle de conduite qui suffit aux individus, à la famille et à la société.

Au point de vue de la destinée dernière de l'homme, l'*utile* et le *juste* (1) se confondent, parce qu'il n'y a de vraiment utile que l'observation des règles qui doivent conduire à la possession du souverain bien. Mais, au point de vue de la destinée terrestre, l'observation de la loi divine, c'est-à-dire le juste, est bien souvent différent de l'utile. Nous ne pouvons, en effet, apprécier l'utile qu'avec nos vues bornées, et sous l'influence de nos passions et quelquefois même des besoins les plus légitimes en eux-mêmes. Confondre ici-bas le juste et l'utile, c'est substituer la volonté incertaine, ignorante, passionnée de l'homme, à la loi divine. Le principe de l'utile conduit dans la morale à la satisfaction de toutes les passions cupides, dans le droit public à la justification de toutes les tyrannies.

Pour éviter cette dangereuse confusion, sachons nous élever jusqu'aux véritables bases de toute morale. N'oublions pas que l'homme n'a été tiré du néant que pour aimer et servir son Créateur, et mériter ainsi la récompense qui lui est réservée dans une autre vie; qu'aimer et servir Dieu c'est obéir à sa loi, et que notre obéissance doit aller jusqu'au sacrifice des biens de ce monde, puisque ce n'est pas dans ce monde que nous devons trouver notre destinée dernière.

7. L'homme n'a pas seulement de rapports avec Dieu,

(1) Nous croyons devoir faire observer que nous entendons ici le mot *juste* dans son sens le plus général, comme indiquant ce qui est conforme au droit absolu, et non dans le sens restreint que lui donne l'école matérialiste, qui ne voit dans le juste que la conformité d'une action avec le droit positif, ce que nous exprimons par *légalité*.

il en a encore avec ses semblables; l'étude de ces rapports nous révèle la loi fondamentale de toute société. L'homme, après sa naissance, reste plus longtemps que tous les animaux hors d'état de pourvoir à sa subsistance, il a longtemps besoin des soins de ses parents; son âme s'ouvre à des sentiments d'affection qui survivent aux soins qu'il en reçoit; parvenu à la plénitude de son développement, il est assailli de besoins moraux et physiques qu'il ne peut satisfaire qu'au milieu de ses semblables; il faut qu'il communique ses idées, qu'il épanche ses sentiments; il faut qu'il devienne à son tour chef d'une famille nouvelle qui, multipliant ses besoins et ses affections, multipliera les liens qui l'attachent aux autres hommes; ce n'est que dans la société que ses facultés intellectuelles peuvent recevoir ce développement dont on ne connaît pas les limites. Enfin ce n'est qu'avec le concours des autres hommes qu'il peut se procurer, d'une manière constante, les choses les plus nécessaires à la vie : la nourriture, le vêtement, un abri, des soins dans ses maladies, une protection contre la violence et l'injustice. La plus simple observation démontre donc d'une manière incontestable que l'homme est créé pour vivre en société, et l'expérience du genre humain prouve qu'il a été fidèle à cette loi, puisque nulle part il n'a été trouvé dans l'état d'isolement qui est la manière d'être de la plupart des animaux.

La philosophie matérialiste, représentée par Hobbes, a imaginé dans le XVIIe siècle un système de *sociabilité conventionnelle* développé par J.-J. Rousseau dans son Contrat social, et adopté par la plupart des philosophes du XVIIIe siècle. D'après ce système, l'état naturel de l'homme est la vie sauvage : chaque individu, dans l'origine, avait sur tous les autres un droit égal, absolu,

inaliénable; mais les hommes ont réfléchi un jour qu'il y aurait quelques avantages pour eux à vivre en société; ils ont alors fait une convention synallagmatique, par suite de laquelle ils ont consenti à restreindre l'exercice de leurs droits primitifs, pour recevoir en échange la sûreté et les autres avantages sociaux. De telle sorte que l'état de société ne serait que le résultat de la volonté des hommes; une de ces institutions du droit positif, qui pourrait exister ou ne pas exister; un contrat dont les parties contractantes auraient, à chaque instant, le droit de se désister.

Cette théorie est fausse dans sa base et dangereuse dans ses résultats. Fausse dans sa base, car elle suppose tous les hommes placés dans un état de guerre les uns vis-à-vis des autres, état de guerre essentiellement contraire à la conservation et au développement du genre humain, qui sont certainement dans les vues du Créateur. Elle admet un état chimérique dont nulle tradition historique ne fait mention, une convention impossible à former et plus impossible encore a exécuter; car, le droit de chacun étant déclaré inaliénable, le contrat ne liera jamais personne, et chaque contractant pourra s'en affranchir quand il le jugera convenable.

Elle est dangereuse dans ses conséquences, car, malgré tous les sophismes, les hommes sentent fort bien que l'état de société peut seul leur donner la tranquillité et le bien-être. Or ceux qui ont quelque chose à conserver s'entendront nécessairement pour maintenir dans l'obéissance ceux qui, n'étant pas satisfaits de leur part dans les avantages de la société, voudront s'emparer du pouvoir. La société alors sera le théâtre d'une lutte continuelle dans laquelle il n'y aura d'autre droit que la force, d'autre règle de gouvernement que la raison

d'État. Aussi, avec la théorie du Contrat social, on ne peut échapper à l'oppression que par l'anarchie, et à l'anarchie que par l'oppression.

Disons donc que l'homme vit en société non pas en vertu d'une loi qu'il s'est faite, mais en vertu d'une loi qui lui est imposée; disons que le Créateur a voulu que le bien-être de chaque individu dépendît de ses semblables, pour constituer par cet échange de services et de bienfaits une société toute fraternelle, et que la loi morale de la société, comme la loi morale de l'individu, est le *juste* et non l'*utile*.

8. Puisque la société n'est que la réalisation d'une volonté providentielle, nous trouverons dans l'étude des facultés de l'homme les bases sur lesquelles doit reposer l'ordre social. Nous connaîtrons ainsi les droits et les devoirs des individus vis-à-vis la société et de la société vis-à-vis les individus.

Nous avons déjà posé comme point de départ de la morale la liberté humaine, et repoussé la dégradante doctrine du fatalisme, qui détruit toute responsabilité et appelle le despotisme dans le gouvernement. La liberté morale conduit à la liberté politique; la société doit respecter chez l'individu cette faculté qu'il tient de Dieu même; elle doit en assurer l'exercice à tous ses membres, afin que tous puissent accomplir ici-bas leur destinée. Aussi avons-nous placé la liberté au premier rang des droits naturels qu'une bonne organisation politique doit garantir à tous les citoyens.

Mais qu'entend-on par ce mot de *liberté*, qui a tant de fois, et récemment encore, été invoqué à l'appui des théories les plus monstrueuses? Est-ce, ainsi que les masses paraissent le croire, le droit de *faire tout ce qu'on veut?* Évidemment ni l'homme ni la société ne

résisteraient à un tel principe commenté par les mauvaises passions, et la liberté se détruirait elle-même par ses propres excès. En effet, dans l'état de liberté sans frein et sans bornes qu'on imagine, il arriverait à chaque instant que la satisfaction des désirs d'une partie des citoyens ne pourrait se réaliser que par le froissement des intérêts d'une autre partie. De là conflit, lutte et désordre ; et lorsque dans ce combat l'un des côtés l'emporterait, il y aurait oppression pour l'autre, oppression qui serait rendue plus dure par les querelles antérieures, en sorte que la liberté illimitée n'aboutirait en définitive qu'à la tyrannie. Nous conclurons donc en adoptant la définition qu'à donné de la liberté un homme qui est mort sous le poignard de l'anarchie. M. Rossi a dit : « La » liberté ne peut être que l'exercice des facultés de » l'homme mises en harmonie avec les nécessités et » les exigences du corps social. »

9. Les hommes ont tous même origine, même nature, même destinée; ils doivent donc être par rapport au droit public dans une position d'*égalité*. Mais les facultés physiques et morales varient avec les individus; il y a là une cause d'inégalité qui ne provient pas de la loi humaine, et que celle-ci ne peut pas détruire. Cette cause d'inégalité est dans les vues de la Providence, qui, en créant les hommes pour la société, leur a donné des aptitudes différentes, de telle sorte que chacun d'eux pût concourir, dans la mesure de sa capacité, au bien général. Ainsi se trouve établie une hiérarchie indispensable à la conservation de la société. La seule égalité possible est donc l'*égalité devant la loi*, c'est-à-dire l'absence de priviléges; chaque homme restant d'ailleurs maître de sa destinée et pouvant, par son travail, par son esprit de conduite, arriver aux

conditions sociales les plus élevées. Voilà la seule égalité qu'il soit possible d'obtenir dans la société; toute autre est impossible; car, ainsi que le dit un publiciste moderne, « l'inégalité est la loi de ce monde, et les jouis-
» sances de la richesse ne sont pas les seules auxquelles
» chacun n'ait point part. Loin de là. — Voyez la
» santé! c'est le premier des biens, celui sans lequel
» la vie n'a que des amertumes. Hé bien! la santé
» n'est pas même accordée à tous!.... — Dans l'ordre
» affectif et moral, dans cet ordre d'où nous viennent
» les joies et les peines les plus vives qu'il nous soit
» donné de ressentir, même discordance, même con-
» traste. Là tout est motif de contentement pour les
» uns et sujet de chagrin pour les autres... » (M. H. Passy, *Causes de l'inégalité des richesses.*) Mais, en établissant cette inégalité que l'homme ne peut détruire, Dieu a inspiré aux hommes la charité pour adoucir les maux de leurs semblables, la résignation pour supporter les leurs, et il a promis une autre vie dans laquelle les souffrances bien supportées recevront une ample compensation.

10. L'homme n'est pas seulement en rapport avec ses semblables, il l'est aussi avec les autres objets de la création. Le droit public règle la nature de ces rapports; il consacre notamment le droit privatif et absolu que les hommes peuvent acquérir sur les choses et par suite duquel ils en disposent, en un mot il protége le droit de *propriété*. On oppose à ce droit des théories qui ne sont pas nouvelles, mais qui, reproduites dans ces derniers temps, ont failli bouleverser l'Europe.

On a prétendu donner au droit de propriété une origine conventionnelle. Partant de l'hypothèse que la société n'est qu'un état accidentel résultant d'un

contrat, on est arrivé à ne voir dans la propriété qu'une institution de droit positif. Suivant ce système, chaque homme, dans l'état d'isolement et d'indépendance originaires, a un droit individuel à chaque chose, et ce ne peut être que par suite d'une convention expresse ou tacite qu'un individu acquiert un droit privatif en échange de ce droit indivisible qu'il a sur la terre entière. On voit sur-le-champ à quoi mène ce système du *Contrat social* appliqué à la propriété. Si l'on admet qu'elle ne soit qu'une institution purement humaine, la création d'une loi positive, ce ne sera plus qu'un droit précaire laissé à la discrétion du législateur; celui-ci l'organisera comme il le jugera convenable et, par exemple, il pourra réserver le droit de posséder les terres à une classe privilégiée; il pourra, quand il le voudra, changer la répartition qu'il aura faite, prendre aux uns pour donner aux autres; rien ne s'opposera même à ce qu'il anéantisse la propriété individuelle, pour réunir tout dans ses mains et se faire le dispensateur arbitraire et absolu des richesses de l'association.

Aux yeux de qui réfléchit, la propriété a une autre base qu'une convention sociale; elle est une nécessité de la nature humaine, une loi de Dieu. L'examen de la nature de l'homme fournit des arguments sans réplique à l'appui de cette proposition que l'histoire de tous les peuples vient confirmer. Si nous mettons en présence l'homme et la matière, nous voyons que l'homme a des besoins et que la matière a des qualités propres à les satisfaire. Il y a là un de ces rapports providentiels qui servent de base à la loi positive, et dont cette loi ne doit être que l'application et le développement. L'homme sent le désir de posséder ces objets de ses besoins; il a la conscience intime de

son droit d'appropriation personnelle, il se sent appelé à conquérir les choses indispensables, la nourriture, le vêtement; le fruit pour le manger, la bête fauve pour se nourrir de sa chair et se couvrir de sa dépouille. Cet instinct de l'homme, ce penchant, ce sentiment profond et immuable, constituent une des preuves les plus solides de la légitimité du droit de propriété.

S'il n'était excité par le sentiment de la propriété, l'homme perdrait toute émulation; il ne travaillerait qu'autant qu'il le faudrait pour subsister misérablement. Trouver une caverne, cueillir quelques fruits sauvages, épuiser dans la chasse des animaux son adresse et sa force, voilà ce à quoi se borneraient ses efforts. Mais l'homme, tant qu'il ne sortirait point de cet état, n'aurait qu'une vie précaire et misérable; ses moyens d'existence, qui dépendraient du hasard, lui *manqueraient* souvent, et il courrait toujours le risque de périr de besoin et de misère. On a dit, il est vrai, que, n'eût-il point l'appropriation personnelle en vue, l'homme travaillerait par sentiment d'honneur; c'est là une hypothèse fort belle dans un livre, mais tout à fait irréalisable dans le train ordinaire de la vie. Il faut traiter humainement les choses humaines; on donne sa vie pour ce qu'on appelle l'honneur, mais on ne se voue pas pour lui à la fatigue, aux souffrances, aux soucis de tous les instants. Chez les peuples chasseurs et chez les peuples pasteurs eux-mêmes, le défaut d'appropriation individuelle et de culture du sol est un obstacle aux progrès de la civilisation. La société ne peut recevoir les développements dont elle est susceptible que par la culture des terres, qui multiplie les produits. La culture exige des soins continuels et la certitude que celui qui a semé récoltera. Il

est donc conforme aux principes du droit naturel que l'appropriation s'applique aux immeubles comme aux meubles, puisque les immeubles ont, comme les meubles, des qualités qui sont en rapport avec nos besoins, et puisqu'on ne peut en tirer tous les avantages qu'ils peuvent procurer que par l'exercice du droit privatif et absolu qui constitue la propriété.

Aussi voyons-nous que chez tous les peuples la propriété individuelle est la base de la société. Sans doute on a pu, dans la spéculation, imaginer un état de choses par suite duquel les biens restés en commun sont cultivés pour tous et produisent pour tous. Mais les systèmes disparaissent devant l'autorité des faits; il n'est pas dans l'histoire un peuple, sorti de la barbarie, qui ait vécu sans reconnaître la propriété individuelle, et les essais isolés qui ont été tentés quelquefois pour sortir de cette loi commune n'ont jamais abouti qu'à de promptes et sanglantes catastrophes (1).

La législation positive, s'emparant du principe de la propriété, en tire toutes les conséquences sociales. Si après chaque récolte le droit privatif venait à cesser, la société serait dans un état de guerre intestine continuelle; il faut donc garantir la stabilité des propriétés : alors chaque possesseur, rassuré pour son avenir, se livre à des travaux d'amélioration qui, en augmentant les produits, augmentent aussi le bien-être de la société tout entière.

La reconnaissance d'un droit absolu sur la chose emporte pour celui qui en jouit la faculté de la céder à un autre. De là toutes les lois sur la transmission de la propriété entre-vifs, à titre gratuit ou onéreux. La mort

(1) Tel a été notamment le résultat des essais faits par les anabaptistes au XVIe siècle.

rompt tous les rapports matériels de l'homme avec ce monde; cependant l'homme ne meurt pas tout entier, et l'immortalité de l'âme est la base de la théorie qui fait persister au delà de cette vie, comme l'âme elle-même, les conséquences des dispositions que l'homme a faites de son vivant, et qui donne force à celles qui ne devaient se réaliser qu'après sa mort. La loi civile, venant ici confirmer ou suppléer la volonté de l'homme, tantôt sanctionne les dispositions que le défunt a faites de ses biens pour le temps où il n'existera plus, tantôt investit de leur propriété les personnes qui tenaient au défunt par les liens du sang ou de l'affection. (*V.* C. Nap., l. 3, t. 1 et 2.)

Quelquefois une chose est possédée en commun par plusieurs, quoique l'administration du tout revienne à un seul. Les règles de ces communautés sont tracées par la loi, comme dans la communauté légale entre époux (*C. Nap., l.* 3, t. 5, ch. 2, 1re partie), ou par la loi et les conventions particulières, comme dans la communauté conventionnelle (*id.*, 2e partie), ou dans les sociétés civiles (C. N., l. 3, t. 9) et commerciales (C. de com., l. 1, t. 3). Ces différentes associations constituent des *personnes morales de droit privé*. Il existe aussi des collections d'individus reconnues par la loi, qui en reçoivent le caractère de *personnes morales de droit public* et ont, en cette qualité, le droit de posséder des propriétés dont l'usage est consacré à l'utilité commune, ou dont les revenus profitent à tous : tels sont l'État, les départements, les communes, les fabriques, les hospices, etc.; mais entre ces modifications du droit de propriété et la *communauté* comme base de la société il y a une distance immense.

11. Toutes les exagérations que nous venons de combattre sur l'*égalité*, la *liberté*, la *propriété*, se sont

fait jour dans les dernières commotions qu'a subies notre pays. Leurs différentes combinaisons ont formé ces théories qu'on qualifie dans leur ensemble de *socialisme*, et qui, malgré quelques variétés de détail, ont toutes un but commun, le renversement de la vieille société et sa reconstruction sur des bases différentes de celles qui lui ont servi de fondement depuis qu'elle existe. Nous leur opposons le sentiment intime, l'observation du cœur humain, les traditions de tous les siècles et la révélation chrétienne, qui sont d'accord pour démontrer que le genre humain ne s'est pas trompé quand il a pris pour base de la société la famille, pour soutien de la famille la propriété; que les publicistes ne se trompent pas quand ils cherchent à organiser l'État à l'instar de la famille, à établir un pouvoir respecté, une société dans laquelle chacun puisse remplir la mission qui lui a été donnée par la Providence et jouir en paix des droits qu'il tient de sa qualité d'homme.

12. Nous avons vu que l'état de société est la conséquence non de la volonté des hommes, mais de la volonté de Dieu qui a créé les hommes sociables. Nous devons en conclure que les conditions essentielles à la société dérivent de la même volonté. Or on ne comprend pas la société sans un pouvoir, qu'on qualifie dans sa plus haute expression de *souveraineté*. La souveraineté dérive donc de Dieu comme la société elle-même: *omnis potestas à Deo*. L'homme, en effet, n'a pas de son chef de pouvoir sur son semblable; celui qu'il se donnerait à lui-même serait fondé sur la force et non sur le droit. Le pouvoir n'est juste qu'autant qu'il dérive de la source de toute justice. Telles sont l'autorité du père dans la famille, du chef de l'État et des magistrats dans la société. Mais le pouvoir, ainsi

que la liberté, n'est attribué à l'homme que d'une manière relative, son exercice est toujours subordonné aux lois éternelles du juste. Repoussons donc la doctrine de ceux qui veulent ériger en loi toutes les volontés du souverain, doctrine professée par les despotes de l'Orient comme par les démagogues de la Convention nationale. Que le souverain soit un homme ou une multitude, son pouvoir est limité par le droit. Il est vrai qu'au milieu même de ses excès, la tyrannie invoque le droit; mais elle en déplace la source, elle le fait découler d'elle-même, au lieu de s'y soumettre comme à une autorité qui la domine. Pour nous qui reconnaissons l'existence d'une loi morale supérieure à l'homme, qui pensons que cette loi doit être la source de toutes les lois positives, nous disons que la souveraineté absolue ne réside qu'en Dieu; que la souveraineté humaine est nécessairement relative et subordonnée à la loi divine. Nous allons examiner maintenant quels sont les organes de cette souveraineté ici-bas.

13. D'après certains publicistes, la souveraineté réside dans un homme revêtu d'un caractère sacré, chargé d'une mission divine qu'il transmet à ses héritiers; lui seul a le droit de faire des lois, lui seul peut mettre quelques bornes à son pouvoir, et les concessions qu'il octroie, il peut toujours les reprendre. Ce système suppose une origine de droit divin non-seulement à la *souveraineté*, mais encore au mode d'organisation de la souveraineté. Il nous paraît erroné sur ce dernier point. Si Dieu avait voulu revêtir une personne de ce pouvoir, il l'aurait fait connaître d'une manière certaine, soit en marquant cette autorité d'un signe facile à reconnaître pour tous les hommes à l'aide des lumières de la raison, soit par une révélation formelle,

semblable à celle qui a régi le peuple hébreu ; or la raison nous dit qu'aucun homme, aucune famille, aucune caste n'est nécessairement revêtu du pouvoir ; la révélation, en recommandant le respect du pouvoir en général, ne décide rien sur son organisation ; et toutes les formes de gouvernement peuvent être légitimes suivant les temps et les lieux.

14. Rapetissant l'idée de la souveraineté, le système féodal l'avait confondue avec la propriété. Le sol et les hommes qui l'habitaient appartenaient au seigneur, qui en disposait comme de sa chose ; tout se traduisait pour lui en droits lucratifs ; tout était matière à contrat ; les droits de la souveraineté eux-mêmes étaient dans le commerce et vendus en détail avec les offices. Le droit public moderne relève l'idée de la souveraineté et la dégage de celle de la propriété.

15. La souveraineté n'a pas été communiquée d'une manière permanente à une personne, à une famille, à une caste, par celui de qui elle émane ; elle ne peut être non plus la propriété de personne. Dieu, en créant les hommes sociables, en leur donnant le sentiment et la raison qui leur font comprendre leur destinée dans ce monde et dans l'autre, ne leur a prescrit aucune forme absolue de gouvernement, et leur a donné le droit d'organiser la société de la manière la plus convenable pour atteindre ses fins légitimes. Chaque nation trouve donc en elle-même le droit de créer et de modifier la forme de son gouvernement, qui peut varier suivant les temps et les lieux : c'est ce qu'on appelle la *souveraineté nationale.*

Les mots de *souveraineté du peuple* représentent la même idée que ceux de *souveraineté nationale ;* mais comme ils sont plus susceptibles que ceux-ci de porter des idées fausses dans les esprits, et qu'on en a étran-

gement abusé, il ne faut les employer qu'avec des explications qui en fassent connaître le véritable sens. Ainsi il n'est pas vrai de dire que chaque individu soit souverain, parce que chaque individu est soumis d'abord à la loi qui l'oblige à vivre en société, et par suite aux lois que cette société s'est données à elle-même ou qu'elle a acceptées. Il ne peut donc ni prétendre modifier la société à sa guise, ni s'insurger contre ses lois. L'individu, sous ce rapport, est sujet et non souverain. Il ne faut pas dire non plus que la majorité a le droit de décider ce qu'elle veut et de le rendre juste en l'approuvant, parce que le souverain, quel qu'il soit, est subordonné aux lois divines, et ne peut rendre juste ce qui ne l'est pas; ni à plus forte raison que le mot peuple exprime une partie de la nation qui a le droit de commander à l'autre, parce que ce mot chez nous, comme le mot *populus* chez les Romains, comprend tout le monde, et que, sous ce rapport, il est synonyme du mot nation. Ainsi les mots souveraineté nationale ou souveraineté du peuple expriment seulement cette idée, que le droit public et le droit privé doivent être une émanation des besoins, des vœux et de la volonté d'une nation ou d'un peuple dans la limite du juste. Nous allons voir maintenant comment se manifestent ces besoins, ces vœux, cette volonté.

16. L'organisation et les modifications du droit public ont souvent lieu d'elles-mêmes, par suite de la loi naturelle de la formation et du développement des sociétés, parce que l'homme sent avant que de raisonner. Le droit se produit alors sous la forme de coutume avec l'assentiment général. D'autres fois la personne ou le corps en qui réside le pouvoir proclame les lois nouvelles qui sont considérées comme étant l'expression des besoins et des vœux de la nation. Ce

n'est qu'aux époques de civilisation déjà avancées qu'on voit une nation fonder ou modifier son droit public au moyen de déclarations positives sur lesquelles chaque individu est appelé à manifester sa volonté; ce fait a eu lieu lors de la fondation de la colonie anglo-américaine, qui a été le germe des États-Unis d'Amérique; nous l'avons vu se reproduire il y a peu d'années, non pas pour fonder, mais pour modifier le droit public, lorsque le *peuple français*, appelé à émettre son vote, a aboli par 7,824,189 suffrages la forme républicaine, qui lui avait été imposée par une insurrection, a rétabli l'Empire et adopté les principes qui servent de base à la constitution actuelle. Mais l'intervention de tout un peuple est un cas nécessairement exceptionnel; le plus ordinairement les modifications sont faites par des corps politiques régulièrement organisés, qui prennent au nom de la nation des mesures que celle-ci ratifie formellement ou tacitement.

Toutes les modifications de cette nature, pour être utiles et durables, ne doivent être que la transformation en loi des besoins et des vœux populaires. Il faut d'abord qu'une modification soit faite dans les esprits, pour pouvoir être réalisée dans les faits, que la révolution sociale précède la révolution politique (1). Quelquefois, à l'action lente mais sûre de l'idée, l'homme substitue celle de la force, voulant dans son impatience intervertir l'ordre naturel des choses, et faire découler les modifications sociales des modifications politiques. Quelquefois aussi une résistance aveugle ou bien des attaques imprudentes soulèvent une tempête qui renverse tous les obstacles, mais ébranle en même temps

(1) Nous prenons ici le mot *révolution* dans le sens général d'un changement dans les idées et dans la forme politique, et non dans le sens restreint d'un changement subit et violent.

la société jusque dans ses fondements. Ces grandes crises sont les maladies de l'ordre social : heureuse la nation qui ne les a point subies, et chez laquelle le progrès s'est paisiblement accompli par le seul effet du développement naturel de l'intelligence ; car la force compromet toujours le droit, et les révolutions violentes laissent après elles des dangers auxquels on n'échappe qu'à l'aide de secours extraordinaires que Dieu n'accorde pas toujours aux peuples.

17. La participation à l'organisation des pouvoirs, à la législation, à l'administration du pays, constitue les *droits politiques*. Ces droits appartiennent-ils aux membres de la société au même titre que les droits naturels, qui consistent dans l'égalité, la liberté, la propriété? La plus simple observation signale entre eux une grande différence : les uns sont partout subordonnés à la double condition du sexe et de l'âge ; les autres sont l'apanage de tous sans distinction. Les premiers, en effet, supposent dans ceux qui les exercent l'intelligence des questions qu'ils ont à résoudre ; la jouissance des autres est indépendante de toute condition spéciale d'aptitude. Il est nécessaire d'être citoyen pour avoir des droits politiques, il suffit de faire partie de l'espèce humaine pour exercer les droits naturels.

Mais tous les hommes majeurs auront-ils les droits et le titre de citoyens? Oui, dans une société assez homogène pour qu'il n'y ait plus dans son sein ni lutte de races, ni jalousie de classes, ni intérêts divergents des différentes parties du territoire, ou du moins pour que toutes ces causes de divisions soient dominées par l'amour et l'intelligence du bien public. Chez un peuple qui n'est point arrivé à ce degré de matu-

rité, les droits politiques, s'ils étaient conférés à tous, seraient des armes livrées à des ennemis qui se combattent, et non des moyens d'atteindre le but de la société. L'étendue des droits conférés aux citoyens dépendra aussi nécessairement du niveau de l'intelligence moyenne, car s'il se trouvait entre la difficulté des affaires et la capacité des individus une disproportion évidente, la société serait compromise ; le but serait sacrifié aux moyens.

Ainsi la qualité de citoyen existe virtuellement chez tous les hommes majeurs qui composent une nation; mais l'exercice des droits attachés à cette qualité ne peut appartenir à tous qu'autant que cette nation est devenue homogène; c'est ce que démontre l'histoire. Même dans ce cas, les droits des citoyens sont plus ou moins étendus, suivant l'aptitude générale, et c'est seulement lorsque la moyenne des intelligences dépasse un certain niveau, que tous peuvent être admis à la participation des droits politiques. Le suffrage universel est une des formes de l'exercice des droits politiques, mais n'en est pas la forme unique et absolue.

Disons donc avec l'un des premiers publicistes de notre époque :

« Il y a des droits permanents et des droits variables, des droits universels et des droits qui ne le sont point. Tout individu possède et porte partout les premiers, à ce titre seul qu'il est né de l'homme et dresse son front vers les cieux. Les seconds ne s'attribuent à l'individu qu'à d'autres conditions, et il peut, sans que la raison ni la justice en soient offensées, faire partie d'une société où il ne les possède point.

» Les droits permanents et universels aboutissent

tous au droit de n'obéir qu'à des volontés justes et sages. Les droits variables sont tous contenus dans le droit de suffrage, c'est-à-dire le droit de juger, directement ou indirectement, de la sagesse des lois et du pouvoir. » (Guizot, *Revue française*, 11e livraison.)

18. Ainsi, en résumé, l'homme est un être intelligent et libre, régi par des lois générales qui émanent de Dieu même, et dont la violation est punie soit dans ce monde, soit dans l'autre.

La loi divine, c'est-à-dire le juste, doit être la règle de conduite de chaque individu, le principe générateur du droit public et du droit privé.

L'état de société est imposé aux hommes par le Créateur. La société ne peut exister sans un pouvoir; mais ce pouvoir n'est la propriété de personne; chaque nation peut adopter une forme particulière pour l'exercice et l'organisation du pouvoir.

Les droits naturels sont : la liberté, l'égalité, la propriété.

Les droits politiques consistent dans la participation à la législation et à l'administration du pays.

Les premiers sont le but de la société; ils appartiennent à tous ses membres.

Les seconds sont des moyens d'atteindre le but social; ils supposent la capacité (1).

19. Telles sont, dans leur plus grande généralisation, les principes fondamentaux du droit public, principes que les hommes ont suivis à leur insu dans les temps reculés, où ils possédaient encore l'innocence

(1) Nous n'avons point à nous occuper des *droits civils*, dérivant des rapports des individus entre eux, qui prennent en général leur source dans le droit naturel, mais qui ont besoin d'être réglementés par le droit positif; l'étude de ces droits appartient au droit civil et non au droit public.

des mœurs et la simplicité du cœur. La famille a été la première société, et les rapports naturels que Dieu a établis entre le père et les enfants et entre les descendants du même père ont été le point de départ, comme ils sont restés le modèle le plus parfait du droit public. L'autorité paternelle d'un gouvernant, la soumission filiale des gouvernés, l'affection fraternelle des membres de la même famille, telles étaient les idées qui devaient présider à la réunion des familles en nations; mais la corruption humaine a troublé le développement régulier du droit public; l'homme a oublié Dieu et la loi naturelle qui lui avait été révélée dès l'origine du monde; il a divinisé ses passions et n'a plus connu d'autres règles que le désir de les satisfaire. Le monde alors est devenu un champ de bataille où les sociétés comme les individus se sont efforcés de faire prévaloir les intérêts de leur cupidité. Au milieu des ténèbres du paganisme, on a vu l'homme s'arroger sur ses semblables un pouvoir que Dieu ne lui avait donné que sur les animaux. La force a remplacé le droit et fondé l'esclavage et la tyrannie.

Enfin la lumière de l'Évangile s'est levée sur le monde, et a fait briller de tout l'éclat d'une révélation nouvelle les principes que les passions avaient obscurcis. Le christianisme a opéré la plus pacifique et la plus étonnante de toutes les révolutions. Dans le monde païen, c'était l'homme physique avec toutes ses passions qui prédominait. Le christianisme a développé l'homme moral; à l'intérêt qui était sa règle de conduite il a substitué le devoir qui va jusqu'au sacrifice; il a condamné l'orgueil et l'esprit de révolte, et commandé l'humilité et la soumission; en rendant à la femme sa dignité d'épouse et de mère, il a recomposé la famille; en montrant à chaque homme dans son semblable un

frère racheté par le même Dieu et appelé aux mêmes destinées que lui, il a créé la charité, amené l'abolition de l'esclavage, et jeté les bases de la société telle qu'elle est, ou plutôt telle qu'elle deviendra un jour, quand elle sera dégagée de tous les débris de paganisme qui l'encombrent encore aujourd'hui. C'est le christianisme qui a fait entrer dans le droit public la liberté et l'égalité pour tous; c'est lui seul qui peut tirer toutes les conséquences de ces principes féconds, et les réaliser sans secousses, parce qu'il tend sans cesse à l'amélioration des individus, et qu'en même temps qu'il proclame les droits, il proclame aussi les devoirs.

Avant d'entrer dans l'étude du droit public positif, il faut connaître la nation que ce droit est destiné à régir. Les nations, en effet, sont soumises, comme les individus, à des influences physiques et morales dont il faut tenir compte, soit qu'on veuille créer des lois positives, soit qu'on se contente d'étudier celles qui existent; et le droit public de la France ne peut être bien compris qu'autant que l'on a des idées justes sur sa position géographique, sur le caractère et les mœurs de ses habitants, sur les différentes phases de son histoire. C'est là une science qui doit précéder celle de la législation, et à laquelle nous nous contenterons d'emprunter quelques résultats qui feront l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE II.

ÉLÉMENT HISTORIQUE DU DROIT PUBLIC FRANÇAIS.

SOMMAIRE.

20. Coup d'œil général sur la position physique de la France.
21. Différents peuples qui ont contribué à former le peuple français. — Les Gaulois.
22. Conquête romaine et droit romain.
23. Invasion et lois barbares.
24. La féodalité et le droit féodal.
25. Le clergé et le droit canon.
26. La royauté et ses institutions.
27. Les communes et leurs institutions. — Le tiers état.
28. Destruction du pouvoir politique de la noblesse féodale.
29. Monarchie absolue suivie de l'intervention régulière de la nation dans l'exercice du pouvoir.
30. Situation de la France à l'époque de la révolution de 1789. — Division en provinces.
31. Défaut d'unité dans le droit public et privé.
32. Morcellement et confusion des pouvoirs.
33. Principales institutions administratives. — Intendances, généralités, communes.
34. Etat des personnes. — Le clergé, la noblesse, le tiers état.
35. Etat des terres.
36. Etats généraux et Assemblée nationale.
37. Abolition définitive et complète du régime féodal.
38. Constitution du 3 septembre 1791.
39. Vices de la Constitution de 1791.
40. Assemblée législative. — Suspension de la royauté.
41. Convention nationale. — Abolition de la royauté.
42. Constitution du 24 juin 1793.
43. Gouvernement révolutionnaire.
44. Constitution du 5 fructidor an III. — Directoire.
45. Constitution du 22 frimaire an VIII. — Consulat.
46. Consulat à vie. — Sénatus-consulte du 16 thermidor an X.
47. Empire.

48. Sénatus-consultes organiques du 28 floréal an XII et du 19 août 1807.
49. Première restauration. — Charte du 4 juin 1814.
50. Empire des Cent-Jours. — Acte additionnel du 22 avril 1815.
51. Seconde restauration.
52. Révolution de juillet; Charte constitutionnelle du 14 août 1830.
53. Révolution de février 1848. — République.
54. Constitution du 4 novembre 1848.
55. Impuissance de la Constitution de 1848.
56. Appel au peuple du président de la république.
57. Constitution du 14 janvier 1852.
58. Sénatus-consulte du 7 novembre 1852 accepté par le peuple et décret du 2 décembre 1852 qui rétablissent l'Empire.

20. La France, dont la superficie embrasse cinquante-deux millions sept cent soixante-huit mille six cent dix-huit hectares, ou vingt-six mille sept cent quatorze lieues carrées (1), réunit toutes les conditions qui peuvent rendre un peuple heureux, libre et puissant. Défendue presque de tous côtés par d'admirables fortifications naturelles, elle ne redoute pas les invasions subites et générales qui pourraient la livrer par surprise aux nations étrangères, et la bravoure de ses enfants la place au premier rang parmi les peuples guerriers de l'Europe. Les productions variées d'un sol fertile suffisent à tous ses besoins, et lui permettent de se livrer à un commerce d'exportation rendu facile par le voisinage de deux mers. Sa population, qui est susceptible d'un grand développement intellectuel, a de tout temps donné naissance à des hommes qui ont poussé très-loin la pratique des beaux-arts, l'étude des lettres et des sciences morales et physiques.

La France cependant est bien loin d'avoir tiré le meilleur parti possible de tous ces éléments de prospérité : un grand nombre de terres encore en friche ou

(1) Documents statistiques publiés par le ministre du commerce en 1835, t. 1, p. 108.

mal cultivées la laisse tributaire des étrangers pour des matières qu'elle-même pourrait produire; le crédit n'est pas populaire, les capitaux manquent trop souvent à l'agriculture et à l'industrie, qui, sur une grande partie du territoire, sont encore privées, malgré les immenses travaux qu'on a faits depuis trente ans, des voies de communication nécessaires à leur développement; enfin, une grande partie de ses habitants, n'ayant d'autre moyen de subsistance qu'un travail précaire, dénués de tout esprit d'ordre et d'économie, sont exposés à l'entraînement de toutes les passions, et présentent un danger toujours imminent pour la société. C'est que, dans notre pays, une faible partie seulement de la population a fait de grands progrès dans la carrière de la civilisation; les masses sont restées en arrière, entravées dans leur marche par des obstacles de toute nature dont elles ne sont point encore affranchies aujourd'hui.

21. L'histoire nous apprend que la population de la France se compose d'éléments empruntés à trois peuples : les Gaulois, les Romains et les Germains, qui différaient entre eux de caractère, de lumières, de principes politiques. Ces éléments divers, superposés d'abord les uns aux autres, se sont ensuite confondus et mêlés de manière à ne plus former qu'un seul peuple qui a conservé dans ses mœurs, dans ses lois, dans sa langue, des traces de sa triple origine.

Les Gaulois, comme tous les peuples dans l'enfance, avaient de grandes qualités et de grands défauts; à la bravoure s'alliait la cruauté, à la religion la superstition; ils paraissent avoir connu les arts nécessaires à la vie, et les avoir pratiqués avec succès; la littérature et les sciences morales étaient le partage d'une classe de prêtres qui unissaient souvent le pouvoir temporel au

pouvoir spirituel. Cependant l'organisation politique n'était pas uniforme chez eux; elle variait suivant les temps et suivant les lieux; on la voit tantôt sacerdotale, tantôt aristocratique, tantôt démocratique. L'idée la plus juste qu'on puisse se faire des Gaulois est celle d'un grand nombre de peuplades réunies quand il le fallait pour la défense commune, mais différant entre elles par leurs usages, leurs mœurs et leur gouvernement (1).

22. Lorsque les Romains eurent soumis les Gaules, ils transportèrent au milieu de ces populations intelligentes, mais encore peu éclairées, les produits d'une civilisation avancée; les vainqueurs s'assimilèrent les vaincus, plus facilement subjugués par le charme des beaux-arts et des lettres qu'ils ne l'avaient été par la force des armes. Les institutions changèrent comme les mœurs, et la Gaule devint province romaine; un pouvoir unique, celui de la métropole, succéda aux petits gouvernements qui se partageaient le territoire : mais à l'ombre de ce pouvoir naquirent les villes municipes et leurs administrations locales; le droit romain régla les rapports des particuliers entre eux, et laissa des traces profondes qui ne sont point encore effacées aujourd'hui.

23. Affaibli par son étendue, amolli par la corruption, l'empire romain laissa envahir les Gaules par les nations du Nord (2), qui mêlèrent leur législation, leurs mœurs, leur sang à la législation, aux mœurs, au sang des Gallo-Romains. Ce contact intime de la barbarie et de la civilisation produisit d'abord le chaos; tout pouvoir central disparut, les grandes voies de communication établies par les Romains furent coupées

(1) Voir l'*Histoire des Gaulois*, par M. Amédée Thierry.
(2) L'invasion ne fut complète qu'au commencement du ve siècle.

et détruites, tout le territoire fut divisé en peuplades diverses de langage, de lois et de mœurs. Cependant au sein de ce chaos vivaient des éléments de la civilisation nouvelle. Le premier pas vers un ordre de choses politiques meilleur fut l'établissement de l'unité administrative tenté par Charlemagne; mais l'ordre que l'empereur avait créé disparut avec lui. Telle était la déplorable situation dans laquelle la barbarie des mœurs et l'anarchie avaient jeté la France, qu'on peut considérer comme un progrès l'établissement de ces petites souverainetés qui surgirent sur tous les points en l'absence d'une autorité centrale, et qui furent les éléments du système féodal.

24. Le système féodal était un progrès, car il établissait un peu d'ordre au milieu du désordre; mais, d'un autre côté, il augmentait le morcellement du pays, en organisant une foule de petits États indépendants les uns des autres; il couvrait le sol de despotes qui se prétendaient les propriétaires des biens et des personnes; il donnait lieu à des guerres intérieures de province à province, de seigneurie à seigneurie, et nuisait ainsi au développement intellectuel, industriel et agricole.

25. Le clergé, riche et nombreux, exerçant par la supériorité de ses lumières et par l'influence que donne la religion un empire bien légitime dans des temps de barbarie, avait sa législation préférable à toutes les lois grossières, à tous les usages tyranniques de cette époque; il avait aussi ses juges plus éclairés que ceux des seigneurs, une procédure intelligente : il était donc naturel que ses tribunaux fussent préférés aux juges séculiers trop souvent ignorants ou corrompus.

Ainsi le morcellement était partout, dans le territoire, puisque la France n'était qu'une agglomération

de petites souverainetés; dans les personnes, puisque des races diverses se trouvaient mêlées, mais non confondues; dans la souveraineté, que s'attribuait tout seigneur féodal; dans les lois et dans les juridictions, qui variaient non pas seulement d'un pays à l'autre, mais dans le même pays, d'une personne à l'autre. Le droit canon, le droit romain, le droit féodal, les ordonnances royales, les coutumes, étaient appliqués simultanément par les juges ecclésiastiques, par les baillis, les sénéchaux, les prévôts, les viguiers, les échevins, au milieu des difficultés de toute nature que faisait naître la lutte de tant de juridictions.

26. Au-dessus de toutes ces institutions planait le pouvoir royal, qui, faible d'abord et souvent méconnu, devait cependant prévaloir plus tard, parce qu'il représentait l'unité dans le pouvoir, dans la législation, dans l'administration. La royauté devait l'emporter sur *la féodalité*, car elle avait un intérêt unique, qui se transmettait toujours le même d'une génération à l'autre; tandis que la féodalité se dévorait elle-même par des luttes intestines. Le roi, appelé par les parties belligérantes, s'empressait d'intervenir, certain que le résultat serait toujours l'affaiblissement d'un de ses adversaires. Il ne négligeait aucune occasion de réunir un fief à la couronne, par confiscation en cas de félonie, par déshérence, par des alliances qui apportaient immédiatement une province ou donnaient l'espoir de l'acquérir un jour à titre successif. Le pouvoir royal alla s'implanter au sein même de la féodalité, au moyen de l'appel au roi créé par les Établissements de saint Louis (1). La législation coutumière fut battue en brèche par le droit romain, que la barbarie n'avait pu complétement étouffer, dont l'étude, sous Philippe-Au-

(1) V. Ord. de 1260-1270-1274.

guste, avait pris une extension nouvelle, et qui fut déclaré, par Philippe le Bel et Louis X, droit commun dans le silence des coutumes; par les ordonnances des rois de France, qui, faites d'abord pour les domaines du roi, s'étendirent peu à peu, imposèrent des règles à la féodalité elle-même, et préparèrent les voies à un droit public et privé uniforme. Appuyée sur les parlements composés de magistrats versés dans l'étude du droit, la juridiction royale s'étendit partout; elle rencontra la juridiction ecclésiastique, lutta avec elle, et finit par s'enrichir des attributions que celle-ci avait enlevées à la féodalité.

27. La noblesse, le clergé et la royauté ne furent pas seuls acteurs dans cette grande lutte : d'anciennes villes municipales romaines avaient conservé leur liberté, d'autres villes s'étaient peuplées de serfs affranchis. Laborieux artisans, commerçants industrieux, les *bourgeois* étaient parvenus à acquérir des richesses; leur nombre imposait aux seigneurs féodaux, qui avaient intérêt à les ménager et à les laisser jouir d'une sorte d'indépendance. Mais, dans ces temps de confusion, des luttes s'élevaient quelquefois entre les villes et les seigneurs : ces luttes se terminaient par des traités (*paces*) ordinairement à l'avantage des villes. Le bien-être dont jouissaient les bourgeois qui vivaient ainsi en commun, gouvernés par des magistrats de leur choix, défendus contre toutes les vexations féodales, eut un effet contagieux; dans toutes les cités où se trouvaient réunis les éléments *d'une commune*, les habitants sollicitaient de leur seigneur des institutions semblables, et quand on les leur refusait, ils les arrachaient par la force. Ce mouvement d'émancipation se propagea surtout dans le commencement du XIIe siècle : Louis le Gros et ses successeurs surent en profiter pour créer à la royauté

un puissant appui contre la féodalité. La plupart des seigneurs suivirent l'exemple des rois de France; ils concédèrent aux villes sous leur domination des franchises communales, ou ils fondèrent des villes nouvelles, dans lesquelles ils attirèrent des habitants par les priviléges qu'ils leur accordèrent. Ainsi se forma une classe nouvelle de personnes qui reçut le nom de *tiers état* lorsqu'en 1302 on l'appela pour la première fois aux états généraux, après le clergé et la noblesse.

28. La noblesse féodale ainsi attaquée de toute part, décimée par les guerres intestines, par les croisades, par les luttes contre les Anglais; affaiblie par les réunions successives des principales provinces à la couronne; tenue en bride par le pouvoir royal qui s'appuyait sur des armées permanentes, sur les communes, sur les parlements, perdit la plupart de ses prérogatives, et, après avoir été définitivement vaincue par *Louis XI et* par Richelieu, se transforma sous Louis XIV en noblesse de cour.

29. A partir de Louis XIV, la royauté victorieuse voulut régner sans partage. La monarchie absolue s'appuyait sur des classes privilégiées désormais subordonnées au pouvoir royal; les restes des franchises municipales furent détruits, et la main puissante du grand roi parvint à maintenir l'ordre dans un royaume où manquait encore l'unité de territoire et de législation, et où la société reposait sur des inégalités choquantes. Mais le tiers état, qu'on ne consultait plus parce qu'on croyait n'en plus avoir besoin, et que l'on avait dépouillé de tous ses anciens droits, fini par faire prévaloir les principes qui étaient autrefois la base des chartes communales, et parvint à faire jouir la France tout entière des droits qui jusqu'alors avaient été considérés comme des priviléges.

Ainsi, de tous les éléments qui se trouvaient en lutte pendant des siècles, la féodalité, élément matérialiste appuyé sur la force, fut vaincue par le spiritualisme du droit canon et du droit civil. L'esprit de morcellement et d'individualisme, conséquence de la féodalité, disparut devant le principe de l'unité que représentait le pouvoir royal. Mais ce pouvoir, étant devenu absolu, mit obstacle pendant quelque temps au développement des principes de liberté et d'égalité que le christianisme a apportés au monde, et dont le tiers état était le conservateur. Ces principes ont enfin prévalu et ont formé, avec l'unité dont le pouvoir royal était le représentant, les bases de notre droit public actuel. — Jetons maintenant un coup d'œil rapide sur les différentes phases de la révolution commencée en 1789, et qui vient à peine de se terminer.

30. En 1789, lorsque la révolution sociale devint une révolution politique, la France était partagée en trente-trois provinces, savoir : huit au septentrion : 1° la Flandre française, 2° l'Artois, 3° la Picardie, 4° la Normandie, 5° l'Ile-de-France, 6° la Champagne, 7° la Lorraine, 8° l'Alsace;

Treize dans le milieu : 1° la Bretagne, 2° le Maine, 3° l'Anjou, 4° la Touraine, 5° l'Orléanais, 6° le Berri, 7° le Nivernais, 8° la Bourgogne, 9° la Franche-Comté, 10° le Poitou, 11° l'Aunis, 12° la Marche, 13° le Bourbonnais;

Douze vers le midi : 1° la Saintonge qui comprenait aussi l'Angoumois, 2° le Limousin, 3° l'Auvergne, 4° le Lyonnais, 5° le Dauphiné, 6° la Guienne, 7° le Béarn, 8° le comté de Foix, 9° le Roussillon, 10° le Languedoc, 11° la Provence, 12° la Corse.

On comptait encore sept petits gouvernements dont les gouverneurs ne recevaient d'ordres que du roi; ils

ne comprenaient pour la plupart qu'une ville; c'étaient: 1° Paris, 2° le Boulonnais, 3° le Havre-de-Grâce, 4° Saumur avec le Saumurois, 5° Metz et le pays Messin, 6° Verdun et le Verdunois, 7° Toul et le Toulois. (Géographie de Lacroix, t. 1, p. 70.)

Ces diverses provinces avaient été réunies successivement au royaume de France, qui ne comprenait d'abord que les pays situés entre la Picardie, la Champagne, l'Orléanais et le pays Chartrain. Quelques réunions étaient encore toutes récentes à la fin du dernier siècle. Ainsi la Flandre, l'Artois, la Franche-Comté, l'Alsace ne sont devenues françaises que sous Louis XIV, la Lorraine sous Louis XV, la Corse en 1769, et le comtat Venaissin en 1791 (voir le décret du 14 septembre 1791). Il résultait de ce mode de formation successif, et pour ainsi dire fortuit, un défaut d'harmonie dans l'ensemble, nulle proportion entre la population, le territoire, la richesse des différentes circonscriptions.

31. Mais ce qui était beaucoup plus grave, c'est que chacun de ces petits États, en devenant province française, avait conservé son droit public et privé. En 1789, il y avait en France, outre le droit romain qui régissait les provinces du midi et qui était le droit commun dans les autres, une multitude de législations locales, connues sous le nom de *coutumes*: on en comptait soixante *générales*, c'est-à-dire observées dans tout le territoire d'une province, et quatre cent quatre-vingt-dix *locales*, c'est-à-dire propres à une ville, quelquefois même à un village.

32. Le pouvoir législatif était exercé par le roi; mais il trouvait une limite dans les priviléges des provinces, dans les prétentions des parlements, qui refusaient quelquefois d'enregistrer les édits, et dont la résistance,

vaincue par des lettres de jussion ou par des lits de justice, protestait contre la non-convocation des états généraux dont ils prétendaient être les représentants. Le pouvoir exécutif reposait aussi dans les mains du roi; mais il se trouvait limité, comme le pouvoir législatif, par les priviléges des provinces, des villes et des communautés. L'autorité judiciaire et l'autorité administrative étaient souvent confondues entre les mains des parlements et des autres corps judiciaires.

33. Des institutions purement administratives, connues sous le nom de *bureaux des trésoriers de France*, étaient chargées de la gestion du domaine royal, de l'intendance des finances, des tailles et gabelles, et aussi de la réparation des chemins, ponts, chaussées, pavés, cours d'eau, etc.; enfin de la juridiction en matière de voirie.

Les *généralités*, circonscriptions financières créées par l'ordonnance de 1542, étaient devenues aussi des circonscriptions administratives, à la tête desquelles étaient placés *les intendants*, qui avaient des attributions analogues à celles des préfets actuels, quoique plus étendues et surtout moins bien limitées. Au-dessous des intendants étaient des *subdélégués*, qui remplissaient les fonctions analogues à celles de nos sous-préfets. Les *sénéchaussées* et *bailliages*, bien que circonscriptions judiciaires, avaient cependant une certaine importance administrative sous le rapport de la police locale.

Les *communes* avaient perdu la plus grande partie de leurs franchises, presque partout les maires et les échevins étaient nommés par le roi, et leur juridiction était à peu près anéantie.

34. L'état des personnes, au moment de la révolution de 1789, se ressentait des différentes révolutions

qu'avait subies l'ordre social. A l'esclavage antique avait succédé d'abord le colonage, puis le servage féodal; celui-là même avait presque disparu en 1789, et les serfs affranchis, réunis aux bourgeois des communes, constituaient le tiers état, c'est-à-dire la masse de la nation. Au-dessus du tiers état se trouvait placée la noblesse, image décolorée de l'antique et puissante féodalité dont elle avait conservé une foule de droits et de priviléges. Le clergé, qui avait été longtemps à la tête de la civilisation en France, et qui avait acquis par là une légitime prépondérance, formait encore le premier ordre de l'État; mais il n'avait plus de son ancienne puissance qu'un grand nombre de priviléges et d'immenses richesses qui furent une des causes de sa ruine en tant que corps politique. La liberté n'était pas plus respectée que l'égalité; elle était entravée dans son exercice par une législation qui laissait une *large place* à l'arbitraire, et les lettres de cachet pouvaient encore atteindre et faire emprisonner sans jugement les personnages les plus éminents de l'État.

35. C'est une loi constante que, dans les États où règne l'inégalité, à une classe politique de personnes corresponde une classe de terres : au clergé, à la noblesse, au tiers état correspondaient trois classes d'immeubles; les deux premières étaient affranchies de la plupart des charges publiques que supportait la troisième. La législation était conçue dans le but de conserver et d'augmenter la richesse territoriale des deux classes privilégiées; elle établissait l'inaliénabilité des biens de mainmorte, l'inégalité dans les partages, les substitutions, etc.

A la fin du XVIIIe siècle, toute la partie intelligente de la France sentait vivement les inconvénients de l'ordre de choses qui existait alors, et de toutes parts

les bons esprits appelaient des réformes. Il y avait désaccord complet entre le fond et la forme de la société; on se trouvait dans une de ces circonstances graves où, la révolution sociale étant opérée, il faut qu'elle passe dans les lois et que la révolution politique ait lieu. L'on était arrivé à cette époque de la civilisation où une nation ne se contente plus d'un droit incertain et variable, mais où elle veut une constitution écrite qui détermine d'une manière précise l'organisation du pouvoir, les droits et les devoirs des gouvernants et des gouvernés.

36. C'est à l'histoire à raconter par quelle suite d'événements les états généraux se déclarèrent *Assemblée nationale constituante;* à dire quels furent les erreurs, les fautes et les crimes qui entraînèrent dans une déplorable déviation une réforme pure dans son but primitif et féconde dans ses résultats (1). Nous devons seulement constater que, malgré les reproches fondés qu'on peut lui adresser, l'Assemblée nationale a reconnu ou posé la plupart des principes qui servent aujourd'hui de base à notre droit public positif. Si elle s'est trompée quelquefois dans leur application, l'expérience nous a permis de corriger ses erreurs et d'améliorer son œuvre.

(1) Voici comment les résultats de la révolution de 1789 sont appréciés par un publiciste qu'on ne peut suspecter de partialité en sa faveur : « Les ennemis de la France ont voulu la détruire par la révolution, et » la France deviendra plus puissante par la révolution, si la révolution » établit l'*unité* dans sa constitution, l'*uniformité* dans son administra- » tion, l'*union* entre toutes ses parties. Triple unité, ciment le plus » indestructible des sociétés, moyen le plus puissant de leurs dévelop- » pements et de leurs progrès. Une société fondée sur cette triple base » n'est plus la chose de l'individu, mais la chose du public, *non res* » *privata sed publica;* et alors, comme dit J.-J. Rousseau au *Contrat* » *social*, la monarchie elle-même est république. (De Bonald, *Du Traité de Westphalie*, t. 4 de ses œuvres, p. 418-419.)

37. Le premier soin de l'Assemblée nationale fut de déblayer le terrain sur lequel elle avait à construire. Dans la fameuse nuit du 4 août 1789, sur la proposition de deux membres de la noblesse, le vicomte de Noailles et le duc d'Aiguillon, l'Assemblée arrêta, au milieu de l'enthousiasme général :

L'abolition du servage;

La faculté de rembourser les droits seigneuriaux;

L'abolition des juridictions seigneuriales;

La suppression des droits exclusifs de chasse, de colombiers, de garennes;

Le rachat de la dîme;

L'égalité des impôts;

L'admissibilité de tous les citoyens aux emplois civils et militaires;

L'abolition de la vénalité des offices;

La destruction de tous les priviléges des villes et provinces;

La réformation des jurandes,

Et la suppression des pensions obtenues sans titre (1).

38. L'Assemblée nationale ne fut pas aussi puissante pour édifier que pour détruire. L'inexpérience des publicistes théoriciens qui composaient sa majorité, les préjugés philosophiques du XVIIIe siècle dont ils étaient imbus, les préoccupations de la lutte au milieu de laquelle ils se trouvaient, la méfiance qu'ils nourrissaient contre l'autorité, ne leur permirent pas de créer une constitution qui pût résister aux agitations que la première phase de la révolution avait soulevées. Cette constitution, élaborée par l'Assemblée au mi-

(1) V. les décrets des 4, 9, 7, 8 et 11 août, sanctionnés le 21 septembre 1789.

lieu des immenses travaux que nécessitait la position transitoire dans laquelle on se trouvait, fut adoptée le 3 septembre 1791, et promulguée le 14 du même mois. Elle contient d'abord une déclaration dogmatique des droits de l'homme et du citoyen, théorie philosophique qui pouvait être développée dans un préambule, mais qui, formulée en articles de loi, avait l'immense inconvénient de prêter à des interprétations dangereuses. Telle était la situation d'esprit des constituants, que cette déclaration ne parlait pas des *devoirs*, qu'il était cependant essentiel de faire connaître aux nouveaux citoyens (1).

Cette constitution rappelle ensuite et confirme les abrogations déjà prononcées par les décrets de 1789, énumère les droits qu'elle garantit à tous les Français, puis établit l'unité du royaume, qu'elle divise en départements, districts, cantons et communes. Après avoir posé le principe que la souveraineté réside dans la nation, et que le pouvoir ne peut être exercé que par sa délégation, elle distingue le pouvoir législatif du pouvoir exécutif. Le premier est confié à un Corps législatif, composé d'une Chambre unique, dont les membres, nommés par une élection à deux degrés, sont renouvelés tous les deux ans. Cette Chambre a l'initiative de toutes les lois; elle vote l'impôt, fixe les dépenses, fait les déclarations de guerre sur la proposition du roi, etc., etc. Les électeurs et le Corps législatif se réunissent de plein droit aux époques déterminées par la constitution. L'assemblée a la plénitude du pouvoir législatif; car, bien que le consentement

(1) L'invention de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen n'était, comme tout ce que les hommes appellent erreur, qu'une vérité incomplète, et elle avait sa raison d'être dans une grande pensée. (Bonald, *Discours préliminaire de la législation primitive*, p. 185.)

du roi soit nécessaire pour que ses décrets acquièrent force de loi, son refus n'est que suspensif, et la *sanction est censée donnée* lorsque trois législatures consécutives ont représenté le même décret dans les mêmes termes. Le pouvoir exécutif est confié au roi, qui ne règne que par la loi et ne peut exiger l'obéissance qu'en son nom. La royauté se transmet héréditairement de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, à l'exclusion des femmes et de leurs descendants. La personne du roi est inviolable et sacrée; mais aucun ordre de lui ne peut être exécuté s'il n'est contre-signé par un ministre qui en supporte la responsabilité.

39. Tout en voulant un gouvernement monarchique, l'Assemblée constituante, entraînée par des théories mal comprises et par des craintes exagérées, ouvrait la porte la plus large à la démocratie. La constitution de 1791, en effet, mettait en présence, sans aucun intermédiaire, deux pouvoirs animés l'un contre l'autre de cet esprit de méfiance et d'hostilité qui est inséparable des moments de crise politique; et, par une déplorable imprudence, au lieu de fortifier le pouvoir constitutionnel de la royauté, elle le livrait faible et désarmé à l'action de la force populaire soulevée par les passions les plus violentes. Le roi ne pouvait dissoudre l'Assemblée, quand il le jugeait convenable; il n'avait pas le droit de proposer des lois; il ne pouvait opposer à celles qui lui paraissaient dangereuses qu'un refus momentané qui avait pour résultat d'éveiller des animosités et de mettre au grand jour l'insuffisance de son pouvoir.

40. L'Assemblée nationale, malgré ses bonnes intentions, fit une chose imprudente en décidant, au moment où elle se séparait, qu'aucun de ses membres ne pouvait faire partie de l'*Assemblée législative* qui

allait lui succéder. Cet acte de désintéressement ou de découragement eut sur le sort de la révolution les plus déplorables conséquences. Des hommes nouveaux arrivèrent au pouvoir, dépourvus d'expérience, et souvent animés d'intentions qui n'étaient point celles de l'assemblée dont ils devaient compléter l'œuvre.

L'*Assemblée législative*, dominée par les masses populaires, détruisit la constitution dont elle était chargée de développer les principes. Le 10 août 1792, par un décret rendu au bruit du canon qui assiégeait les Tuileries, elle suspendit le roi, et convoqua une *Convention nationale*, afin de prendre des mesures pour assurer *la souveraineté du peuple* et le règne de la *liberté* et de *l'égalité*. Un autre décret décida que, pour former la *Convention nationale*, tout Français âgé de 21 ans, domicilié depuis un an, vivant du produit de son travail, serait admis à voter dans les assemblées primaires, et que tout citoyen âgé de 25 ans pourrait être nommé électeur et député (1).

41. L'un des premiers actes de la *Convention nationale* fut l'abolition de la royauté, décrétée dès le lendemain de l'ouverture de ses séances, sans discussion, et lorsqu'un grand nombre de députés n'avait pu encore se rendre à l'Assemblée (Lanjuinais., *Const. fran.*, tome 1, page 42). Après la chute du trône et le supplice du roi, la Convention fut déchirée par des luttes intestines; elle ne respecta pas plus l'inviolabilité de ses membres qu'elle n'avait respecté l'inviolabilité royale. Les Girondins, vaincus dans la journée du 31 mai 1793 par les sections insurgées, furent mis en état d'arres-

(1) Dans ce décret, l'Assemblée nationale, *considérant qu'elle n'a pas le droit de soumettre à des règles impératives l'exercice de la souveraineté*, se contente *d'inviter* les citoyens à se conformer aux règles qu'elle indique.

tation, en vertu d'un décret du 2 juin, et portèrent bientôt leur tête sur l'échafaud. La révolution fut compromise, parce que le pouvoir était descendu dans les classes ignorantes et passionnées, qui, à défaut de la supériorité de l'intelligence, employaient, pour dominer, celle de la force; on vit alors la terreur et l'échafaud devenir des moyens de gouvernement.

42. Le principe démagogique essaya de se formuler dans la constitution du 24 juin 1793 : à la *souveraineté nationale*, proclamée en 1791, on substitua la *souveraineté du peuple*, c'est-à-dire le droit égal de *tous les citoyens* de concourir à la formation de la loi et à la nomination de leurs mandataires ou de leurs agents (1). On poussa même ce principe jusqu'à sa dernière conséquence, en établissant que le Corps législatif nommé immédiatement par le peuple n'avait que l'initiative des lois; il votait un simple projet : aux termes de l'art. 10, *la délibération* appartenait au peuple. Voici comment on avait organisé le mode de délibération : « Le projet, » dit la constitution, est imprimé et envoyé à toutes » les communes de la république, sous le titre de *Loi* » *proposée*. Quarante jours après l'envoi de la loi pro- » posée, si, dans la moitié des départements plus un, » le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux » régulièrement formées n'a pas réclamé, le projet est » accepté et devient loi. S'il y a réclamation, le Corps » législatif convoque les assemblées primaires. » (Const. du 24 juin 1793, art. 56, 57, 58, 59, 60.)

Le pouvoir exécutif était confié à un conseil qu'on formait de la manière suivante : les assemblées pri-

(1) *V.* art. 25, 29 de la déclaration des droits, et art. 4 de la constitution du 24 juin 1793 : « Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français; il nomme immédiatement ses députés, il délibère sur les lois. » (*Id.*, art. 7, 8, 10.)

maires nommaient des électeurs ; tous les électeurs d'un département nommaient un candidat; sur la liste générale, le Corps législatif choisissait 24 personnes qui composaient le conseil, lequel était renouvelé par moitié à chaque législature. Des électeurs nommés par les assemblées primaires choisissaient les administrateurs, les arbitres publics, les juges criminels et de cassation (1).

43. Cette constitution, complétement impraticable, et qui cependant ne satisfaisait pas encore la partie la plus exagérée de la Convention, ne fut jamais appliquée. Un décret du 9 vendémiaire an II (octobre 1793) déclara le gouvernement *révolutionnaire* jusqu'à la paix (2), et soumit le conseil exécutif, les généraux, les corps constitués, à la surveillance du comité de salut public, qui mit *la terreur à l'ordre du jour*, battit les ennemis de la France au dehors, et fit couler au dedans des flots de sang. La Convention, pendant *toute* la durée de son règne, confondit en elle le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, et alla même jusqu'à exercer l'autorité judiciaire. Ne pouvant suffire à tout et être présente partout, elle fut obligée de déléguer une partie de son pouvoir à ses comités, qui prirent des décisions relatives à l'exécution des lois, et prononcèrent sur les questions du contentieux administratif. Les simples députés en mission dans les départements eurent un pouvoir encore plus étendu : leurs

(1) Art. 9, 62, 63, 64, etc. Une nouvelle déclaration des droits de l'homme et des citoyens précédait cette constitution, le mot *devoir* n'y était prononcé qu'une fois dans l'art. 36, ainsi conçu : « Quand le gou- » vernement viole les droits du peuple, l'insurrection est pour le peuple » et pour chaque portion du peuple le plus sacré des droits et le *plus* » *indispensable des devoirs.* »

(2) Le gouvernement révolutionnaire, établi par le décret du 19 vendémiaire an II, fut organisé par un décret du 14 frimaire suivant.

arrêtés sont qualifiés, par un décret du 17 juillet 1793, de *lois provisoires;* ils ne pouvaient être rapportés que par la Convention. Un tel régime était trop violent pour durer longtemps : Robespierre, qui en était en quelque sorte la personnification, vaincu à son tour le 9 thermidor an II, monta avec ses partisans sur l'échafaud où il avait envoyé tant de ses collègues. Ce qui restait de la Convention s'occupa d'une constitution nouvelle qui fut promulguée le 3 fructidor an III.

44. Les rudes leçons de l'expérience ne furent pas perdues pour les législateurs ; ils séparèrent avec soin le pouvoir législatif du pouvoir exécutif. Le premier fut attribué à un corps composé de deux conseils électifs : l'un, appelé le conseil des *Cinq-Cents* à cause du nombre de ses membres, avait l'initiative de lois qui étaient votées par le second conseil, qualifié de *conseil des Anciens*, et composé de 250 membres âgés d'au moins 40 ans. Le pouvoir exécutif était confié à un *directoire* de cinq membres, nommés par le conseil des Anciens sur une liste de 50 noms formée par le conseil des Cinq-Cents, et pris parmi les citoyens ayant été membres du Corps législatif ou ministres. Le Directoire se renouvelait par cinquième tous les ans. (Const. du 8 fructidor an III, art. 44, 73, 95, 96, 132, 133, 134, 135, 136, 137.)

Cette constitution compliquée fonctionna mal. Le pouvoir exécutif, confié à cinq directeurs, manquait d'unité; il n'avait ni la force ni l'autorité nécessaire pour comprimer les partis toujours menaçants ; il employa la violence, et se mutila lui-même en envoyant un de ses membres en exil; il fut bientôt complétement discrédité par l'immoralité de l'un de ses membres et l'insuffisance des autres. La nation, exposée aux plus grands dangers, trouva un sauveur dans le général

Bonaparte, qui, aux applaudissements de toute la France, opéra le coup d'État du 18 brumaire. Ce qui restait du Corps législatif rendit, le 19 brumaire, une loi qui remplaçait le Directoire exécutif par une *commission consulaire exécutive*, et les conseils des Cinq-Cents et des Anciens par deux commissions composées chacune de 15 membres. Les deux commissions exercèrent en effet le pouvoir législatif et constituant jusqu'à la promulgation de la constitution nouvelle.

45. La nouvelle constitution, datée du 22 frimaire an VIII, se ressent de la fatigue que devait éprouver la France à la suite de tant de révolutions; elle cherche des garanties de durée dans l'établissement d'un *Sénat conservateur*, composé de 80 membres inamovibles, qui se recrute lui-même en choisissant ses nouveaux membres entre trois candidats présentés par les autres pouvoirs de l'État. Le Sénat élit, sur des listes formées au moyen d'élections à plusieurs degrés, les juges à la Cour de cassation, les commissaires à la comptabilité, les législateurs et les agents du pouvoir exécutif; il maintient ou annule tous les actes qui lui sont déférés comme inconstitutionnels. (Const. du 22 frimaire an VIII, t. 2, 3, 4.) Trois *consuls*, nommés pour 10 ans, exercent le pouvoir exécutif, et ont l'initiative des lois. *Un Conseil d'État* est chargé, sous la direction des consuls, de rédiger les projets de loi et les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative. Les projets de loi doivent d'abord être communiqués à un corps nommé *Tribunat*, composé de 100 membres élus par le Sénat et renouvelés par cinquième. Le Tribunat discute les projets de loi et en vote l'adoption et le rejet; mais la résolution définitive est prise par une assemblée qualifiée de *Corps législatif*, qui est com-

posée de 300 membres nommés par le Sénat et renouvelés par cinquième : le Corps législatif vote au scrutin secret, mais sans aucune discussion de la part de ses membres, sur les projets de loi débattus devant lui par les orateurs du Tribunat et du gouvernement.

La constitution de l'an VIII avait été rédigée sous l'influence du général Bonaparte, qui venait de renverser le gouvernement du Directoire ; il se réservait, comme premier consul, la promulgation des lois, le droit de nommer et de révoquer à volonté les membres du Conseil d'État, les ministres, les ambassadeurs et autres agents extérieurs, les officiers de terre et de mer, les membres des administrations locales et les commissaires du gouvernement près les tribunaux, les juges criminels et civils autres que les juges de cassation ; dans les autres actes du gouvernement, il admettait l'intervention de ses deux collègues avec voix *consultative*, et la faculté de consigner, si cela leur plaisait, leur opinion sur un registre. (Const. du 22 frimaire an VIII, 41, 42.)

46. Le premier consul avait été réélu par anticipation dès le 18 floréal an X; mais un pouvoir dont le terme est connu perd une grande partie de sa force. Un arrêté des consuls du 20 floréal an X porte que le peuple français sera consulté sur la question de savoir si *Napoléon Bonaparte sera consul à vie;* qu'il sera ouvert des registres dans chaque commune, aux secrétariats de toutes les administrations, aux greffes de tous les tribunaux, chez tous les maires et tous les notaires, sur lesquels les citoyens seront invités à consigner leur vœu dans un délai déterminé. Le 14 thermidor an X, le Sénat conservateur constate que 3,577,259 citoyens ont donné leur suffrage, et que 3,568,885 citoyens ont voté pour que Napoléon Bona-

parte soit nommé premier consul à vie. En conséquence, un sénatus-consulte porte que le peuple français nomme, et que le Sénat proclame Napoléon Bonaparte premier consul à vie. Le lendemain 16 thermidor, le Sénat, en vertu de l'art. 54 de la Constitution, publie un sénatus-consulte organique qui est un appendice important à la Constitution de l'an VIII.

47. Un pouvoir viager livre l'État aux crises politiques les plus dangereuses chaque fois qu'il s'agit de le renouveler. Pénétré de cette vérité, le 28 floréal an XII, en vertu de son pouvoir *organique*, le Sénat créa le gouvernement impérial, proclama empereur Napoléon Bonaparte, et décida que l'on soumettrait à l'acceptation du peuple, dans les formes déterminées par l'arrêté du 20 floréal an X, une proposition ainsi conçue : « Le peuple veut l'hérédité de la dignité impériale dans la descendance directe, naturelle, légitime et adoptive de Napoléon Bonaparte et de Louis Bonaparte. » Le 15 brumaire an XIII, un nouveau Sénatus-consulte, sur le vu du procès-verbal constatant que 3,524,254 citoyens ont donné leur suffrage, et que 3,521,675 citoyens ont adopté la proposition, déclara que la dignité impériale était héréditaire.

48. Le 19 août 1807, un nouveau sénatus-consulte réorganisa le Corps législatif, et décida que la discussion préalable des lois, qui était faite par les sections du Tribunat, le serait à l'avenir par des commissaires du Corps législatif. Le Tribunat, qui était un des organes du pouvoir législatif établis par la constitution de l'an VIII, fut ainsi implicitement supprimé, et ses membres furent fondus dans le Corps législatif. Tous ces changements s'exécutaient avec l'approbation de la grande majorité des Français, effrayés encore des crimes de la Convention, fatigués de l'anarchie du Directoire.

Le consulat et les premières années de l'empire furent une époque de prospérité générale. Napoléon Ier, reprenant l'œuvre interrompue de l'Assemblée constituante, compléta l'organisation administrative par la loi du 18 pluviôse an VIII, créa et réforma dans le sens monarchique la plupart des grandes institutions qui existent encore aujourd'hui. Les chances malheureuses de la guerre attristèrent les dernières années de son règne; toutes les forces de l'Europe coalisée contre une seule puissance l'emportèrent enfin. Lorsque la capitale fut tombée en leur pouvoir, l'Empereur, afin de ne pas prolonger une lutte sanglante, abdiqua le 11 avril 1814 à Fontainebleau, et se retira à l'île d'Elbe, dont la souveraineté lui fut attribuée par des conventions diplomatiques. Dès le 3 du même mois, le Sénat avait prononcé sa déchéance à laquelle avait adhéré le Corps législatif.

49. *Louis* XVIII, frère de Louis XVI, rétabli sur *le trône* qu'avaient occupé ses ancêtres, comprit la nécessité d'une constitution nouvelle qui déterminât la division des pouvoirs, les droits et les obligations des gouvernants et des gouvernés. Mais, tout en donnant une grande influence à la Chambre des Députés, qui représentait la nation, cette constitution portait des principes de l'omnipotence royale. « Nous avons considéré, est-il dit dans le préam-
» bule, que, *bien que l'autorité tout entière résidât en*
» *France dans la personne du Roi*, nos prédécesseurs
» n'avaient point hésité à en modifier l'exercice suivant
» les différences des temps ; que c'est ainsi que les com-
» munes ont dû leur affranchissement à Louis le Gros,
» la confirmation et l'extension de leurs droits à St Louis
» et à Philippe le Bel. » Notre droit public n'a jamais admis comme principe incontestable que l'autorité tout

entière résidât en France dans la personne du Roi. Les communes n'ont pas dû leur affranchissement à Louis le Gros, ni aux autres rois de France, qui ont bien favorisé cette affranchissement, mais qui ne l'ont pas primitivement et spontanément accordé. (V. *Lettres sur l'Histoire de France*, de M. Augustin Thierry.) C'était donc en s'appuyant sur une théorie qui était en opposition avec les principes du droit public plus spécialement proclamés depuis 1789 que Louis XVIII disait : « Nous avons volontairement, et par le libre exercice » de *notre autorité royale, accordé et accordons, fait* » *concession et octroi à nos sujets*..... de la charte » constitutionnelle qui suit, etc. »

50. Il n'y avait pas encore un an que Louis XVIII était rétabli sur le trône, lorsque Napoléon, profitant des inquiétudes inspirées par les prétentions des partisans de l'ordre de choses que la révolution avait aboli, quitta l'île d'Elbe, traversa rapidement la France, et vint à Paris reprendre les rênes du gouvernement. Le 22 avril 1815 il publia *un acte additionnel* aux constitutions de l'empire, qui n'a eu qu'une existence éphémère. Les désastres de Waterloo entraînèrent la chute de l'Empereur, qui abdiqua pour la seconde fois le 22 juin 1815, et qui, étant allé demander un asile à l'Angleterre, fut transporté à l'île Ste-Hélène, où il mourut en 1821.

51. Louis XVIII, rétabli de nouveau sur le trône, parvint à surmonter les difficultés que laissent toujours après elles les révolutions ; il gouverna avec habileté, s'efforçant de renfermer dans de justes limites les prétentions souvent exagérées de tous les partis. Son règne n'apporta aucune modification aux principes généraux du gouvernement. Charles X, qui lui succéda en 1823, n'hérita pas de sa prudence ; attaché de cœur aux idées

et aux hommes de l'ancienne monarchie, il ne voyait, comme eux, dans les principes posés par la charte que des concessions dangereuses qu'il fallait s'efforcer de limiter et de reprendre même s'il était possible.

52. Vers la fin de 1830, les circonstances politiques étaient devenues très-graves ; le ministère n'avait pas la confiance de la chambre, qui dans l'adresse au roi avait annoncé un refus de concours ; la chambre fut dissoute, et des élections générales eurent lieu. Mais la chambre nouvelle s'annonçait comme plus hostile encore que la précédente ; dans le sein de la nation s'ourdissaient des trames secrètes dont le but était le renversement de la monarchie et l'établissement de la république. Charles X, invoquant l'omnipotence royale, publia, le 25 juillet : 1° une ordonnance qui suspendait la liberté de la presse périodique et semi-périodique, rapportant ainsi la loi du 28 juillet 1828 ; 2° une ordonnance qui dissolvait la Chambre des Députés non encore réunie ; 3° une ordonnance qui rapportait la loi d'élection et créait un système électoral ; 4° une ordonnance portant convocation des colléges électoraux et des chambres : ces ordonnances étaient accompagnées d'un rapport au Roi qui les présentait comme le seul moyen de sauver la monarchie. Le coup d'Etat du pouvoir provoqua la résistance de la nation ; Charles X tomba du trône et alla finir sa vie dans l'exil.

En présence du parti républicain menaçant, la Chambre des Députés, qui avait nommé le duc d'Orléans lieutenant général du royaume, se hâta de sortir du provisoire ; elle déclara le trône vacant en fait et en droit (Décl. du 7 août 1830), modifia la charte constitutionnelle dans le sens des théories libérales, en faisant disparaître son préambule et la disposition de l'art. 14 sur laquelle Charles X avait basé ses ordon-

nances, et proclama, moyennant l'acceptation de la nouvelle charte, Louis-Philippe Ier roi des Français. (Décl. du 7 août 1830, procès-verbal de la séance de la Chambre des Pairs et de la Chambre des Députés du 9 août 1830.)

53. Le parti républicain, trompé dans ses espérances, profita de l'ébranlement qu'avait reçu le principe d'autorité par la révolution de 1830 ; il continua à organiser des associations qui embrassèrent la France dans un vaste et puissant réseau, et dont le centre principal était Paris. A plusieurs reprises et sous différents prétextes, il prit les armes et essaya de renverser le gouvernement attaqué sans cesse par une opposition habituellement malveillante. Vaincu chaque fois, ce parti puisait dans ses défaites mêmes une force nouvelle. Enfin, le 24 février 1848, sous un prétexte nouveau et sous l'apparence d'une protestation légale, il reparut armé dans les rues de Paris, envahit les Tuileries et la Chambre des Députés, chassa le Roi et sa famille, et installa à l'hôtel de ville un gouvernement provisoire. Une Assemblée nationale, composée de neuf cents membres nommés par le suffrage universel, se réunit le 4 mai; elle substitua au gouvernement provisoire une commission exécutive de cinq membres. (Décr. des 9 et 10 mai 1848), et s'occupa d'une nouvelle constitution. Mais déjà les masses insurgées ne se contentaient plus de la république ; elles poursuivaient l'idéal d'un gouvernement préconisé d'abord secrètement dans les associations politiques, puis ouvertement dans les clubs et les journaux ; il leur fallait la jouissance immédiate de tous les biens qu'on leur avait promis et à la place desquels elles ne trouvaient que la misère. Le 15 mai, elles envahirent l'Assemblée, mais elles furent repoussées. Le 24 juin, une formidable insurrection qui tint le pouvoir en échec pendant trois jours faillit livrer la

société aux mains des insensés qui dirigeaient cette multitude furieuse. Le général Cavaignac vainquit les rebelles, et resta seul chargé du pouvoir exécutif jusqu'au 20 décembre, jour auquel la constitution nouvelle fut mise complétement en activité.

54. Cette constitution, promulguée le 4 novembre 1848, est précédée d'un préambule qui témoigne des bonnes intentions de ses auteurs. Ils se proposent de faire marcher la France plus librement dans la voie du progrès et de la civilisation, d'assurer une répartition de plus en plus équitable des charges et des avantages de la société, d'augmenter l'aisance de chacun par la réduction graduée des dépenses publiques et des impôts, de faire parvenir tous les citoyens, sans nouvelle commotion, par l'action successive et constante des institutions et des lois, à un degré toujours plus élevé de moralité, de lumières et de bien-être. Comme meilleur moyen d'arriver à ce résultat, ils constituent la France en république (art. 1). Mieux avisés que les constituants de 1789, ils parlent plus des devoirs que des droits : — devoirs des citoyens, qui doivent aimer la patrie, servir la république, la défendre au prix de leur vie, participer aux charges de l'Etat en proportion de leur fortune, s'assurer par le travail des moyens d'existence, et par la prévoyance des ressources pour l'avenir; concourir au bien-être commun en s'aidant fraternellement les uns les autres, et à l'ordre général en observant les lois morales et les lois civiles qui régissent la société, la famille et l'individu ; — devoirs de la république, qui doit protéger le citoyen dans sa personne, sa famille, sa religion, sa propriété, son travail, etc., etc. C'est en présence de Dieu que l'Assemblée nationale proclame sa constitution, en tête de laquelle elle reconnaît qu'il existe des droits et des devoirs antérieurs et

supérieurs aux lois positives, et qu'elle pose pour principes de la république la liberté, l'égalité, la fraternité, et pour bases, la famille, le travail, la propriété, l'ordre public. (Art. 3, 4 et 5.)

55. Les bons principes sont stériles quand ils ne se trouvent que dans la loi et non dans le cœur de ceux auxquels ces lois sont destinées. Les bonnes intentions du législateur sont impuissantes quand elles ne rencontrent pas les bons principes chez ceux auxquels elles s'adressent. En vain formulera-t-on des règles de morale en articles de loi, on ne fera pas naître une seule vertu, on ne déracinera pas un seul vice. C'est à la religion seule qu'il est donné de former les âmes et de les préparer par la pratique des vertus privées à l'exercice des vertus publiques ; il n'y a de bons citoyens que les hommes de bien. Il faut aux autres non des conseils, mais des ordres ; non une exhortation à la vertu, mais un frein légal pour neutraliser l'effet de leurs passions. La constitution de 1848 ne sut pas trouver le moyen de contenir les passions politiques; l'organisation qu'elle adopta eut au contraire pour résultat de les exciter et de leur ouvrir une issue périodique. Après avoir aboli le principe monarchique, qui est puissant parce qu'il est *un* dans son action comme dans sa durée, elle sépara complétement l'un de l'autre et mit en présence le pouvoir législatif, représenté par une assemblée unique et permanente, et le pouvoir exécutif, confié à un président; ne comprenant pas qu'il faut un accord habituel entre la pensée et l'exécution, et qu'une division absolue entre leurs organes amène nécessairement un antagonisme et entraîne l'absorption de l'un par l'autre. Non-seulement elle affaiblit le pouvoir en le morcelant, mais encore en ne le déléguant que pour un temps fort court : le Président était élu pour quatre

ans (45), l'Assemblée pour trois ans (31). Ainsi se trouvait indiqué à toutes les passions politiques, à toutes les cupidités de la multitude travaillée par les clubs et les journaux, le moment précis où, par suite du changement de ses organes, le pouvoir désuni pouvait être attaqué avec avantage. Par une imprévoyance plus grande encore, les quatre années de pouvoir du Président, élu au mois de décembre 1848, et les trois années de l'Assemblée législative, élue en 1849, expiraient en même temps. Les partis vaincus annonçaient hautement que le moment où ils pourraient prendre une revanche approchait.

56. Pour protéger la France contre le socialisme qui était partout organisé et qui ne dissimulait pas ses sinistres projets, il y avait une Assemblée dont les pouvoirs allaient expirer à un jour déterminé, et dont la majorité se divisait entre plusieurs partis politiques *irréconciliables*. Il est évident que là ne se trouvait pas le moyen de salut, et que cette Assemblée divisée et expirante laissait exposée la France aux plus grands dangers. Le prince Louis-Napoléon, élu président de la république par six millions de suffrages, sentit que la France se trouvait dans une de ces circonstances exceptionnelles où la légalité, dans les liens de laquelle on l'avait enfermée, la conduisait à une ruine certaine et immédiate. Par un décret du 2 décembre 1851, il prononça la dissolution de l'Assemblée nationale, rétablit le suffrage universel que la loi du 31 mai avait restreint, et, s'adressant à la nation tout entière, il convoqua le peuple dans ses comices et l'appela à voter sur le plébiscite suivant : « Le peuple français veut le » maintien de l'autorité de Louis-Napoléon Bonaparte, » et lui délègue les pouvoirs nécessaires pour faire une » constitution sur les bases proposées dans sa procla-

» mation du 2 décembre. » (Décr. du 2 déc. 1851 et du 4 décembre qui prescrit le vote secret). La nation répondit à l'appel qui lui était adressé, et ratifia l'acte sauveur du Président par 7,239,416 votes affirmatifs sur 8,116,773 votants. (Décr. du 31 déc. 1851.)

57. La constitution faite en vertu des pouvoirs délégués à Louis-Napoléon a été promulguée le 14 janvier 1852. Elle a pour base, conformément à la proclamation du 2 décembre acceptée par le peuple :

1° Un chef responsable nommé pour *dix* ans;

2° Des ministres dépendant du pouvoir exécutif seul;

3° Un Conseil d'État formé des hommes les plus distingués, préparant les lois et en soutenant la discussion devant le Corps législatif;

4° Un Corps législatif discutant et votant les lois, nommé par le suffrage universel sans scrutin de liste qui fausse l'élection;

5° Une seconde Assemblée formée de toutes les illustrations du pays, pouvoir pondérateur, gardien du pacte fondamental et des libertés publiques. (Procl. du 2 déc. 1851.)

58. Le rétablissement d'un pouvoir fort et régulier, la victoire remportée sur le socialisme qui prit les armes à Paris et dans plusieurs départements, la confiance dans le chef de l'Etat, développèrent tous les germes de prospérité publique que la révolution de 1848 et l'état de lutte et d'incertitude qui en était la suite avaient paralysés. La France, monarchique par sentiment et par raison, voulut s'assurer d'une manière permanente les bienfaits d'un ordre de choses si en rapport avec ses besoins; elle le témoigna d'une manière éclatante pendant un voyage que fit le Président de la république dans l'automne de 1852, et le 7 novembre

un sénatus-consulte, rendu conformément aux art. 31 et 32 de la constitution, présenta à l'acceptation du peuple la proposition suivante : « Le peuple français veut le » rétablissement de la dignité impériale dans la per- » sonne de Louis-Napoléon Bonaparte, avec hérédité » dans sa descendance directe, légitime, adoptive, et » lui donne le droit de régler l'ordre de succession au » trône dans la famille Bonaparte, ainsi qu'il est prévu » par le sénatus-consulte du 7 novembre 1852. » Cette proposition fut adoptée par 7,824,189 votes affirmatifs contre 253,145 négatifs, et promulguée comme loi de l'État par le décret du 2 décembre 1852. Un sénatus-consulte en date du 25 décembre modifia dans le sens du nouveau plébiscite la constitution du 14 janvier précédent et organisa le gouvernement impérial. Nous exposerons dans le livre suivant avec détail les dispositions de la constitution et des lois organiques.

DIVISION DE LA MATIÈRE.

59. *Le Droit public* d'une nation est l'ensemble des rapports qui existent entre les gouvernants et les gouvernés.

Il a pour but, d'abord, l'organisation et la répartition du pouvoir, les droits garantis ou conférés aux individus, les charges que l'intérêt général impose sur les personnes ou sur les propriétés. C'est ce qui constitue le *Droit politique.*

Il comprend ensuite tout ce qui concerne la gestion de la fortune publique, la perception des impôts, l'emploi des revenus publics, l'exécution des travaux d'intérêt général, et en général tous les services publics, la tutelle des intérêts collectifs, et toutes les mesures dites de police qui tendent à assurer aux citoyens les bienfaits de l'ordre, de la sécurité, de la salubrité. C'est ce qui constitue le *Droit administratif.*

Nous traiterons du *Droit politique* dans la première partie ;

Du *Droit administratif* dans la seconde ;

Et du *Contentieux administratif* et *des tribunaux* dans la troisième.

La première partie se subdivise en cinq livres :

Le premier traite *du pouvoir et de ses différents organes;*

Le second, *des personnes sous le point de vue du droit public;*

Le troisième, *des droits naturels garantis par le droit public;*

Le quatrième, *des droits politiques ;*

Le cinquième, *des charges qui pèsent sur les personnes et sur les biens.*

PREMIÈRE PARTIE.

DROIT POLITIQUE.

LIVRE PREMIER.

DU POUVOIR ET DE SES DIFFÉRENTS ORGANES.

CHAPITRE PREMIER.

DU POUVOIR EN GÉNÉRAL. — DU POUVOIR LÉGISLATIF.

SOMMAIRE.

60. Il n'y a pas de gouvernement véritablement absolu.
61. Subdivision du pouvoir en législatif et exécutif. — Le pouvoir judiciaire n'est qu'un démembrement du pouvoir exécutif. — Renvoi.
62. But du gouvernement monarchique représentatif.
63. Nécessité pour la France d'un pouvoir monarchique héréditaire.
64. Intervention du pouvoir impérial dans la confection de la loi.
65. Rôle du Sénat et du Corps législatif.

§ Ier. — *De l'Empereur.*

66. Ordre de transmission de la dignité impériale. — Loi salique.
67. Droit d'adoption. — Succession collatérale. — Vacance du trône.
68. Prérogatives de l'Empereur et de la famille impériale.
69. Droit de convoquer, de proroger et de dissoudre le Sénat et le Corps législatif.
70. Du Conseil d'Etat comme auxiliaire de l'Empereur dans l'exercice du pouvoir législatif.

§ II. — *Du Sénat.*

71. Rôle et composition du Sénat.
72. Prérogatives des sénateurs.
73. Organisation du Sénat.
74. Pétitions.

§ III. — *Du Corps législatif.*

75. Composition du Corps législatif.

76. Prérogatives des députés au Corps législatif.
77. Organisation du Corps législatif.

60. Dans aucune société le pouvoir ne repose sans limites entre les mains du souverain; on rencontre chez toutes les nations certaines règles qui dominent le souverain lui-même, et sont comme les conditions de l'exercice de la souveraineté. Tantôt ces règles sont confuses, incertaines, variables; sorties d'événements amenés par la violence, elles sont illogiques et contradictoires comme eux, et consacrent sans distinction les droits et les abus: tel était le droit public de la France avant 1789. Tantôt ces règles, mises en rapport avec les principes du juste et les besoins légitimes de la société, forment un ensemble harmonieux qui dirige les gouvernants et les gouvernés, en déterminant les droits et les devoirs de chacun.

Lorsque la science du Droit public a fait des progrès, la nation éprouve le besoin d'en consigner les résultats par écrit, pour mettre les principes en évidence et leur donner la sanction législative. La loi qui renferme les principes généraux du Droit public a pris successivement en France les noms de *Constitution* et de *Charte constitutionnelle*; on l'appelle aujourd'hui *Constitution*. Elle sert de fondement et de base à toutes les autres lois de droit public et de droit privé; elle en diffère en ce qu'elle ne peut être modifiée que suivant des formes spéciales, de nature à garantir les intérêts supérieurs qu'elle règle.

L'œuvre du Droit public est d'organiser le pouvoir, c'est-à-dire de déterminer sa nature et de le répartir entre différents organes de la manière la mieux appropriée aux besoins physiques et moraux de la nation.

Nous avons donc à examiner :

1° La nature du pouvoir en général ;

2° L'organisation qu'il a reçue dans notre pays.

61. La société ne peut exister sans *des lois ;* les lois seraient inutiles si elles n'étaient pas *exécutées.*

Il faut donc un pouvoir qui *crée* la loi ;

Un pouvoir qui la fasse *exécuter.*

Le premier reçoit le nom de *Pouvoir législatif ;*

Le second, de *Pouvoir exécutif* (1).

La répartition de ces deux pouvoirs entre différents organes constitue la forme du gouvernement, et cette forme est plus ou moins bonne suivant qu'elle satisfait plus ou moins aux besoins de la société.

62. Ce qui fait la vie sociale, a dit un publiciste moderne, c'est la *sécurité* et le *progrès*. Tout système qui ne procure pas *l'ordre* dans le présent et le *mouvement* vers l'avenir est vicieux et bientôt abandonné. (M. Guizot, *Hist. de la civilisat. en Europe,* t. 2, p. 18.)

Le Droit public de la France satisfait aujourd'hui à ce double besoin. La sécurité a pour base le *principe monarchique ;* le mouvement vers l'avenir s'opère à l'aide d'un ensemble d'institutions qui le rendent sans danger. *Les Droits naturels*, qui sont le but de la société, sont garantis à tous ses membres; *les Droits politiques*, qui ne sont qu'un moyen, sont attachés à des conditions d'âge et de sexe. Tous les intérêts ont des organes, mais ils sont subordonnés à l'intérêt général, et ramenés ainsi à l'unité.

63. La France est une monarchie impériale ; le pouvoir ne repose pas viagèrement sur la tête de l'Empereur ; il se transmet dans un ordre établi par le droit constitutionnel (S.-C. du 7 nov., approuvé par le plé-

(1) Quelques publicistes considèrent le Pouvoir judiciaire comme un troisième *pouvoir principal ;* nous n'adoptons pas cette opinion, et nous espérons démontrer plus loin que le Pouvoir judiciaire n'est qu'un démembrement du Pouvoir exécutif. (Voir n° 117.)

biscite des 21 et 22 du même mois, et par le décret du 2 décembre 1852. — Décr. du 18 décembre 1852.).

En consacrant un pouvoir héréditaire, le Droit public français donne à l'ordre et aux libertés publiques la plus efficace de toutes les garanties. Un État ne peut être heureux à l'intérieur et respecté au dehors qu'autant qu'il est uni et paisible : or il existe en France des causes nombreuses de division. Les intérêts agricoles, industriels et commerciaux varient du nord au sud, de l'est à l'ouest; s'ils n'étaient pas contenus par une main puissante, et dirigés vers un but commun à l'aide de sacrifices réciproques qu'on leur impose, ils morcelleraient le royaume en plusieurs petits États qui perdraient en force et en bien-être ce qu'ils croiraient gagner en indépendance, et feraient disparaître cette unité que nous avons eu tant de peine à conquérir. On trouve chez la plupart des individus un étroit égoïsme, qui non-seulement les empêche presque toujours de s'élever jusqu'aux considérations d'intérêt public, mais qui leur inspire aussi une résistance habituelle à toutes les mesures utiles, dès qu'elles entraînent pour eux les plus légers sacrifices. Enfin les dissensions politiques et les différentes révolutions qui se sont succédé pendant plus de soixante ans ont laissé dans les esprits de nombreux ferments de discorde. La destruction de l'unité de foi religieuse a entraîné la destruction de l'unité de foi politique; au milieu de la confusion des idées, les théories les plus dangereuses ont été professées par des hommes qui s'efforcent de les réaliser avec toute l'opiniâtreté des sectaires, et qui trouvent des instruments dans les masses que le défaut de foi religieuse rend susceptibles de céder à toutes les erreurs, que le défaut de fortune met au service de toutes les ambitions.

Qu'on se figure maintenant qu'au milieu de tous ces éléments de désordre, une élection périodique ait lieu

pour désigner le chef de l'État : n'est-il pas évident qu'elle amènerait chaque fois une crise si violente que la société elle-même serait compromise? L'attente seule de cette crise arrêterait longtemps d'avance toutes les spéculations industrielles et commerciales, qui ne peuvent se développer que par la confiance dans l'ordre public ; des milliers d'individus qui n'ont pour vivre que le travail de chaque jour, se trouveraient ainsi, manquant de pain, à la disposition des partis, qui, nous ne le savons que trop bien par notre propre histoire, ne reculent pas devant l'emploi de pareils auxiliaires. Supposons que ces dangers soient surmontés, que, par de savantes combinaisons, l'élection du chef de l'État n'excite pas le plus léger désordre, et voyons quelles seraient les conséquences d'un tel système pour la prospérité publique. Les gouvernants électifs, sortis du sein de la nation pour y rentrer *bientôt, ont d'abord* une éducation à faire ; elle a lieu *aux dépens* du pays : ils appartiennent nécessairement à l'un des systèmes politiques, économiques et industriels qui partagent la société ; ils sont aussi les représentants d'intérêts spéciaux et locaux ; ils ont presque toujours eux-mêmes des vues et des intérêts particuliers qu'ils doivent chercher à faire prévaloir: aussi ne peut-il y avoir aucun esprit de suite dans la marche de l'administration; ce n'est qu'une série d'essais incomplets qui n'ont jamais le temps de produire le bien qu'ils annoncent; la prospérité publique est entravée, soit par des obstacles présents, soit par la crainte d'obstacles *à venir* ; et le pouvoir lui-même, faible parce qu'il est précaire, manque de la force nécessaire pour exécuter ce qu'il a conçu.

Avec un chef électif, la France, qui est appelée à jouer au dehors un rôle important, perdrait sa prépon-

dérance, parce que les relations diplomatiques demandent de vastes connaissances et une persistance de vues dont les gouvernements électifs sont incapables; les nations étrangères s'efforceraient d'anéantir les sources de prospérité que de longues et habiles négociations nous ont ouvertes; et notre pays, travaillé périodiquement par une crise sociale que l'or étranger pourrait transformer en guerre civile, serait exposé, faible et divisé, à l'invasion toujours imminente (1).

La perpétuité du pouvoir dans une famille garantit l'ordre et la prospérité au dedans, la dignité et la prépondérance de l'État au dehors. Le prince, placé au-dessus de tous les intérêts particuliers, ne les étudie que pour les confondre dans l'intérêt général; il peut concevoir et exécuter ces grandes mesures qui contribuent à la prospérité publique; à l'ombre d'un pouvoir incontesté et durable, le commerce, l'industrie, l'agriculture se développent et répandent le bien-être dans toutes les classes de la société. Tranquille au dedans, l'État est puissant au dehors, parce qu'il suit dans ses rapports avec les puissances étrangères une politique héréditaire, et que toutes les forces de la société sont toujours prêtes quand il s'agit de soutenir les intérêts nationaux et de repousser les agressions injustes.

Que l'on ne compare pas la situation politique des peuples modernes avec celle des peuples anciens, dont l'histoire nous raconte la grandeur. Chez les peuples de l'antiquité, la liberté, la gloire, la prospérité publique n'étaient le partage que d'un très-petit nombre d'hommes; l'immense majorité était courbée sous le

(1) La malheureuse Pologne offre un exemple bien frappant des dangers que présente le Pouvoir électif: une royauté héréditaire l'aurait sauvée des dissensions intérieures, et du partage entre les grandes puissances ses voisines.

joug le plus dur, était privée de l'exercice des droits inséparables de l'humanité. Lorsque des milliers d'esclaves passaient toute leur vie à cultiver la terre, à exercer les arts industriels pour le compte de quelques hommes libres, ceux-ci pouvaient consacrer tout leur temps à perfectionner leur intelligence et à s'occuper des affaires publiques; toutes les dissensions qui s'élevaient entre eux devaient céder facilement à l'intérêt toujours pressant de conserver leur pouvoir sur la partie esclave de la société : et cependant nous voyons partout s'élever des discordes publiques, et quelquefois le sang des citoyens rougir la tribune et le forum. Quand la république romaine fut devenue riche et puissante, la liberté fut perdue, et le despotisme s'établit comme un besoin social. Partons du principe de la société libre comme le christianisme l'a faite, et tout en garantissant les droits naturels de cette immense partie de la population qui ne comptait autrefois que comme un accessoire du sol, protégeons-la par des institutions qui la défendent, ainsi que le reste de la nation, contre les dangers de bouleversements sans cesse renaissants.

L'exemple des républiques modernes n'a rien de plus concluant; celles de l'Europe, resserrées sur des territoires fort restreints, ne doivent leur conservation qu'à des circonstances topographiques et politiques toutes spéciales, qui leur assurent la protection des grandes puissances. Quant aux républiques qui composent les États-Unis d'Amérique, on ne peut en rien conclure d'applicable aux États de la vieille Europe. La société américaine a été fondée, il n'y a pas encore deux siècles, par des hommes qui apportaient dans les vastes et fertiles déserts du Nouveau-Monde une civilisation avancée, une doctrine religieuse très-austère; cette société

était et est encore celle où la moyenne de l'intelligence et de l'instruction est le plus élevée; elle ne peut éprouver de longtemps les angoisses des sociétés de la vieille Europe, où des millions d'hommes sont exposés à mourir de faim, parce que ses vingt millions d'habitants sont épars sur un vaste territoire admirablement propre à l'agriculture et à l'industrie, et que, dans ce pays où la terre appartient encore pour ainsi dire au premier occupant, tout homme peut être propriétaire et peut acquérir une fortune honorable avec moins de peine qu'il n'en aurait pour vivre en France. Enfin les États-Unis sont séparés des autres peuples du continent américain par de vastes déserts dans lesquels errent quelques misérables peuplades sauvages, qui reculent chaque jour devant la civilisation : et cependant, malgré tous ces avantages, l'absence d'un pouvoir central, puissant et continu, s'y fait souvent sentir ; l'élection du président est toujours une crise dangereuse : déjà des réclamations violentes se sont élevées, de la part de quelques États, contre des mesures d'un intérêt général, et plus d'une fois l'autorité s'est trouvée sans force pour faire respecter les lois. Plus les richesses et la population des États-Unis augmenteront, plus l'*union* sera compromise, et nul ne peut prédire quelle sera l'organisation politique de l'Amérique dans un siècle (1).

Concluons donc que le pouvoir *monarchique héréditaire* est indispensable à la France pour la conservation de sa prospérité à l'intérieur et de sa prépondérance au dehors. Mais le pouvoir du souverain n'est point absolu : s'il a la plénitude du *Pouvoir exécutif*

(1) Voir, sur tout ce qui est relatif aux États-Unis, l'intéressant ouvrage qui a pour titre : *De la Democratie aux États-Unis*, par M. de Tocqueville.

qui exige l'unité d'action, il partage le *Pouvoir législatif* avec deux corps, dont l'un, le *Sénat*, est le dépositaire de la constitution et des libertés publiques; l'autre, le *Corps législatif*, discute et vote librement les lois et l'impôt.

64. L'Empereur doit intervenir dans la confection des lois, et cela pour plusieurs raisons : habituellement en rapport avec le pays par l'exercice du pouvoir exécutif, par les renseignements qu'il reçoit de toutes parts sur les besoins de l'empire, il est dans la meilleure position possible pour proposer les moyens d'y satisfaire. Placé au-dessus des intérêts divers qui s'agitent dans la société, c'est à lui qu'il appartient de les concilier et de les faire concourir au bien général; toutes ses attributions étant fixées par la constitution et garanties par elle, il n'est point obligé de combattre pour les conquérir, ni de lutter pour les défendre; il n'a donc à s'occuper que de l'intérêt social qu'il résume en lui au plus haut degré. Si le pouvoir qui exécute les lois ne concourait pas à leur confection, il pourrait arriver qu'il serait chargé d'exécuter des lois qu'il n'approuverait pas ou qu'il considérerait comme dangereuses, et l'on sent tous les inconvénients que présenterait cet antagonisme entre la pensée et l'exécution : aussi le concours réel du chef de l'État à la confection de la loi est-il un des caractères essentiels du gouvernement *représentatif monarchique*.

65. La puissance législative en France s'exerce collectivement par l'Empereur, le Sénat et le Corps législatif.

L'Empereur est principalement le représentant du pouvoir. Le Corps législatif, composé d'hommes sortis du sein de la nation, choisis par leurs propres concitoyens, et renouvelés à des époques sagement calculées

pour assurer au peuple des mandataires éclairés et impartiaux, représente plus spécialement les intérêts et les besoins des masses. Entre ces deux premiers éléments de la puissance législative, s'en place un troisième, le Sénat. Pouvoir pondérateur, dépositaire du pacte fondamental et des libertés publiques, il a pour mission de contrôler toutes les lois avant qu'elles ne deviennent obligatoires. Tout ce qui se rattache à la sphère élevée des principes constitutionnels rentre aussi dans ses attributions; il assure la marche du pacte fondamental, et, lorsque les circonstances l'exigent, il prend l'initiative des modifications qu'il convient de lui faire subir. Ses membres, nommés à vie et choisis parmi les illustrations du pays, apportent dans son sein la maturité de jugement, l'élévation de pensée, l'autorité d'expérience qui sont nécessaires à une mission supérieure. (Constit., préambule et art. 25, 26, 30, 31, 32.)

Nous allons faire connaître l'origine et l'organisation des trois branches du pouvoir législatif; nous verrons ensuite, en traitant de la confection de la loi, quelles sont leurs attributions.

§ I. — *De l'Empereur.*

66. Il a été établi dans l'*Introduction* que la souveraineté relative, la seule qui appartienne aux hommes, repose dans la société, et que le pouvoir, dont l'origine est divine, doit être organisé conformément aux besoins et aux vœux de la nation. Ce principe est aujourd'hui la base du droit public français. La Constitution du 14 janvier 1852, le sénatus-consulte du 7 novembre suivant, sont l'œuvre de la volonté nationale, (*V.* nos 56 et 57.) et l'un et l'autre renferment les règles constitutionnelles qui nous régissent.

Les essais de république qui ont eu lieu dans notre pays à deux reprises n'ont servi qu'à prouver combien cette forme de gouvernement est en désaccord avec les besoins et les vœux de la France. Aussi la nation a-t-elle, à la suite de ces deux essais, cherché un refuge dans un pouvoir énergique. En 1852 comme en 1800, c'est le pouvoir impérial qui l'a sauvée de l'anarchie.

La dignité impériale, rétablie en France par le sénatus-consulte du 7 novembre 1852, est héréditaire de mâle en mâle, à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance. C'est la confirmation d'un vieux principe de la monarchie connu sous le nom de *loi salique*, et que les anciens publicistes formulaient en disant que *le royaume de France ne tombe point en quenouille*.

La *loi salique*, dont nous possédons le texte, n'est pas, comme on pourrait le croire, une loi de droit public statuant sur l'hérédité de la couronne; c'est la législation des *Saliens*, l'une des peuplades franques qui vinrent s'établir dans les Gaules romaines. Cette législation exclut les filles de l'hérédité des terres *saliques*, c'est-à-dire possédées par des Saliens, à cause de la nature des services militaires que devait rendre le possesseur des terres et les besoins de l'agriculture (1). Elle a été invoquée par le Parlement, pour exclure du trône de France la branche anglaise qui, après la mort de Charles IV sans enfants mâles, aurait pu être appelée dans la personne d'Édouard III, plus proche parent du roi défunt par les femmes, que Philippe de Valois, son compétiteur. Depuis ce temps, elle est devenue une des

(1) *De terrâ verò salicâ nulla portio hereditatis mulieri veniet; sed ad virilem sexum totæ terræ hereditas perveniat.* Loi salique, t. LXII, § 6. Baluze, t. I, p. 321.

bases de notre droit public, indépendant des transformations du principe monarchique. (Rapport de M. Troplong sur le S.-C. du 7 nov. 1852, n° 14.)

La dignité impériale est transmise par ordre de *primogéniture;* il est nécessaire en effet que le droit à la couronne ne soit pas un instant douteux, pour éviter toute interruption dans l'action du pouvoir, ainsi que les troubles et les guerres civiles occasionnés par des prétentions rivales. Elle est transmise dans la descendance directe et légitime de l'Empereur actuel des Français, Louis-Napoléon Bonaparte (1).

67. A défaut d'un héritier naturel de la dignité impériale, l'empereur Louis-Napoléon a le droit de se choisir un héritier adoptif. Ce droit lui est personnel; ses successeurs en sont formellement privés; de plus, il est restreint aux enfants et descendants légitimes, dans la ligne masculine, des frères de l'empereur Napoléon Ier. Un droit illimité se serait trouvé, suivant l'expression de M. Troplong, « en contradiction manifeste avec le » vœu populaire du rétablissement de l'Empire..... » L'Empire est inséparable du nom de Bonaparte, il ne » saurait se concevoir sans un membre de cette famille » avec laquelle a été stipulée en France la forme nou- » velle de la monarchie. » (Rapport de M. Troplong, nos 10-14). Les formes de l'adoption sont réglées par un sénatus-consulte.

Si, postérieurement à l'adoption, il survient à l'Empereur Louis-Napoléon des enfants mâles, l'effet de l'adoption est suspendu, et les héritiers adoptifs ne sont appelés qu'à défaut des héritiers légitimes.

(1) Const., préamb. et art. 32.— Décr. du 7 novembre 1852 convoquant le peuple français dans ses comices.—Décr. du 2 déc. 1852 *qui* promulgue et déclare loi de l'État le S.-C. du 7 nov. 1852, ratifié par le plébiscite des 21 et 22 nov. —S.-C. du 7 nov. 1852, 2.

Si l'empereur Louis-Napoléon ne laisse pas d'héritier direct, légitime ou adoptif, alors s'ouvre le droit de la branche collatérale de la famille Bonaparte. Mais la vocation à la couronne impériale ne suit point ici la loi naturelle, et l'empereur Louis-Napoléon règle par un décret organique, adressé au sénat et déposé dans ses archives, l'ordre de succession au trône dans sa famille (1). L'effet de ce décret est naturellement suspendu, si postérieurement il survient à l'Empereur un héritier légitime.

Enfin, à défaut d'un héritier direct et légitime et d'un héritier collatéral, le trône devient vacant, et la souveraineté attribuée par la nation à la famille, qui s'éteint en quelque sorte, retourne à la nation qui la décerne de nouveau. Un conseil de gouvernement, composé des ministres, avec l'adjonction des présidents du Sénat, du Corps législatif et du Conseil d'Etat, propose au Sénat un sénatus-consulte qui nomme l'Empereur et règle dans sa famille l'ordre héréditaire. Ce sénatus-consulte, adopté par le Sénat, est ensuite soumis au peuple. Jusqu'au moment où la volonté nationale a désigné le souverain, les affaires de l'Etat sont dirigées par un conseil de gouvernement composé des ministres, et les décisions prises à la majorité des voix (2).

68. La famille impériale se compose, outre ses membres naturels, des membres de la famille Bonaparte éventuellement appelés à l'hérédité, et de leur descendance des deux sexes. Le fils aîné de l'Empereur prend

(1) Décret organique du 18 décembre 1852, art. 1. Dans le cas où nous ne laisserions aucun héritier direct, légitime ou adoptif, notre oncle bien-aimé Jérôme-Napoléon Bonaparte, et sa descendance directe, naturelle et légitime, provenant de son mariage avec la princesse Catherine de Wurtemberg, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, et à l'exclusion perpétuelle des femmes, sont appelés à nous succéder.

(2) S.-C. du 7 nov. 1852, 3, 4 et 5. Rapport de M. Troplong, n° 15.

le titre de *Prince Impérial*; les héritiers éventuels de la couronne, celui de *Princes Français*. Les Princes Français sont de droit membres du Sénat et du Conseil d'Etat, dès qu'ils ont atteint l'âge de dix-huit ans; toutefois ils ne peuvent siéger qu'avec l'agrément de l'Empereur. A côté de ces distinctions légitimes se placent des obligations qui ne le sont pas moins. Les Princes Français ne peuvent se marier sans l'autorisation de l'Empereur. Contracté au mépris de cette règle, leur mariage les prive de tout droit à l'hérédité, eux et leurs descendants; ils ne peuvent recouvrer leur droit qu'autant que le mariage est dissous par le décès de leur conjoint, et qu'il n'en reste pas d'enfants.

L'autorité de l'Empereur s'étend non-seulement sur la famille impériale, mais encore sur les autres membres de la famille Bonaparte; il fixe leurs titres et leur condition, règle leurs devoirs et leurs obligations par des statuts qui ont force de loi. (*Voir*, sur la condition et les obligations des membres de la famille impériale, le statut du 21 juin 1853.)

Les actes de l'état civil de la famille impériale sont reçus par le ministre d'Etat, et transmis, sur un ordre de l'Empereur, au Sénat, qui en ordonne la transcription sur ses registres et le dépôt dans ses archives.

L'Empereur reçoit sur les biens de l'Etat une dotation et une liste civile destinées à soutenir l'éclat de la dignité impériale, et réglées, pour la durée de chaque règne, par un sénatus-consulte spécial. L'Impératrice a droit à un douaire fixé de la même manière. Une dotation annuelle est affectée aux membres de la famille impériale (1).

69. Considéré comme participant à la confection de

1) S.-C. du 7 nov. 1852, 6; — du 12 déc. 1852; — du 25 déc. 1852, 6, 7, 8 et 9. — Statut du 21 juin 1853.

la loi, l'Empereur, dans tout ce qui précède la sanction définitive et la promulgation, exerce un pouvoir dirigeant, parfaitement placé dans les mains auxquelles est confié le pouvoir exécutif; il *convoque* et *proroge* le Sénat et le Corps législatif; il peut *dissoudre* celui-ci, il fixe par un décret la durée des sessions de celui-là. (Const., art. 24 et 46.)

Dans l'ancienne monarchie, il n'existait aucune obligation de convoquer les états généraux; aussi les rois ne se résignaient à le faire que lorsqu'ils ne pouvaient s'en dispenser : il y avait en 1789 cent soixante-quinze ans que la dernière de ces assemblées avait eu lieu. L'Assemblée nationale eut soin d'insérer dans la constitution de 1791 qu'il y aurait une réunion annuelle du Corps législatif; mais elle adopta un mauvais système en décidant que cette réunion aurait lieu de *plein droit* le premier lundi du mois de mai de chaque année. Il pourrait arriver, en effet, que la réunion, toujours fixée à la même époque, fût quelquefois intempestive; que, par exemple, des circonstances imprévues n'eussent pas permis de réunir les documents nécessaires aux travaux législatifs; et réciproquement il pourrait devenir nécessaire de convoquer la Chambre extraordinairement. Il vaut donc mieux que l'époque de la convocation soit déterminée chaque année par le pouvoir exécutif, qui a tous les moyens de préparer les travaux législatifs, et qui est le meilleur juge de l'opportunité des circonstances. La convocation ne peut être indéfiniment prorogée, car, aux termes de l'article 39 de la Constitution, le Corps législatif vote l'impôt, et, depuis 1789, c'est une règle de notre droit public que l'impôt direct est voté annuellement.

La convocation du Sénat et du Corps législatif est faite par un décret impérial qui fixe le jour de l'ouver-

ture de la session. L'Empereur, pendant la session, communique avec le Sénat et le Corps législatif, soit par des commissaires choisis parmi les conseillers d'Etat pour soutenir devant eux les projets de loi, soit par le ministre d'Etat. Les communications du Sénat et du Corps législatif avec l'Empereur ont lieu le plus souvent directement, par l'entremise de leurs présidents. Les ministres ne sont plus, comme autrefois, les intermédiaires obligés du pouvoir et de la Chambre; le préambule de la constitution exprime nettement le but de cette innovation, lorsqu'il dit : « Le temps ne se perd plus en vaines » interpellations, en accusations frivoles, en luttes » passionnées, dont l'unique but était de renverser » les ministres, pour les remplacer. » (Const., 46. — Décr. du 22 mars 1852.)

L'Empereur *proroge* le Sénat et le Corps législatif, c'est-à-dire détermine l'époque de la cessation de leurs travaux par une proclamation spéciale. Cette proclamation leur est portée par un ministre ou par un conseiller d'Etat commis à cet effet; lecture en est faite aussitôt, toute affaire cessante, et ils doivent se séparer immédiatement.

La dissolution du Corps législatif a lieu suivant les mêmes formes; seulement, dans ce cas spécial, l'Empereur doit convoquer une nouvelle assemblée dans un délai de six mois. Pendant l'intervalle, le Sénat pourvoit, par des mesures d'urgence, et sur la proposition de l'Empereur, à tout ce qui est nécessaire pour la marche du gouvernement. (Const., 33-46. —Décr. du 28 déc. 1852, 31-62.)

70. A côté de l'Empereur, et comme son auxiliaire dans l'exercice de la puissance législative, se place le Conseil d'Etat. Ce n'est point ici le lieu de développer l'organisation et les attributions générales de ce corps

(*v.* n° 119); il suffira d'en dire quelques mots de nature à faire comprendre quelle part il prend à la confection de la loi.

Considéré comme auxiliaire du pouvoir dans l'exercice de la puissance législative, le Conseil d'Etat est une « réunion d'hommes pratiques élaborant les pro» jets de loi dans des commissions spéciales, les dis» cutant à huis clos, sans ostentation oratoire, en » assemblée générale, et les présentant ensuite à l'ac» ceptation du Corps législatif. » (Préambule de la Constitution.) Les membres sont nommés par l'Empereur, et révocables par lui. Les ministres y ont rang, séance et voix délibérative (1).

Le Conseil d'Etat se divise en six sections, dont chacune, à l'exception de celle du contentieux, comprend dans ses attributions les affaires qui ressortissent à un ou plusieurs ministères, savoir : la section de législation, justice et affaires étrangères ; la section du contentieux ; la section de l'intérieur, de l'instruction publique et des cultes; la section des travaux publics, de l'agriculture et du commerce ; la section de la guerre et de la marine ; la section des finances.

Le Conseil d'Etat est présidé par un conseiller désigné par l'Empereur, et qui prend le titre de *Président du Conseil d'Etat*. L'Empereur lui-même préside le Conseil d'Etat, quand il le juge convenable ; chaque section est présidée par un conseiller également désigné par l'Empereur, et qui prend le titre de *Président de section*.

Le Conseil d'Etat délibère et prononce par sections ou en assemblée générale, selon l'importance des affaires. Les projets de loi doivent toujours être soumis aux délibérations de l'assemblée générale (2).

(1) Const., 47 à 54. — Décr. org. du 2 janv. 1852.
(2) Décr. du 25 janv. 1852, 10 et 11. — Décr. du 30 janv. 1852, 30.

§ II. — *Du Sénat.*

71 « Une autre assemblée prend le nom de Sénat; elle » sera composée des éléments qui, dans tous les pays, » créent les influences légitimes: le nom illustre, la for- » tune, les services rendus. Le Sénat n'est plus, comme » la Chambre des Pairs, le pâle reflet de la Chambre » des Députés, répétant à quelques jours d'intervalle les » mêmes discussions sur un autre ton. Il est le dépo- » sitaire du pacte fondamental et des libertés compa- » tibles avec la Constitution ; et c'est uniquement sous » le rapport des grands principes sur lesquels repose » notre société, qu'il examine toutes les lois et qu'il en » propose de nouvelles au pouvoir exécutif. Il inter- » vient soit pour résoudre toute difficulté grave qui » pourrait s'élever pendant l'absence du Corps légis- » latif, soit pour expliquer le texte de la Constitution » et pour assurer ce qui est nécessaire à sa marche. Il » a le droit d'annuler tout acte arbitraire et illégal, et, » jouissant ainsi de cette considération qui s'attache » à un corps exclusivement occupé de l'examen des » grands intérêts ou de l'application de grands prin- » cipes, il remplit dans l'État le rôle indépendant, » salutaire, conservateur des anciens parlements. » (Préamb. de la Constitution. *V.* pour la mise en action des attributions du Sénat, Const., 25 et suiv., et *hic*, n° 79.)

Le Sénat se compose des sénateurs de droit que leur position élevée dans l'État appelle naturellement à ces fonctions supérieures, et des sénateurs nommés par l'Empereur. Les premiers sont les Princes Français, quand ils ont atteint l'âge de 18 ans accomplis ; mais ils ne peuvent siéger qu'avec l'agrément de l'Empereur ; les

Cardinaux, les Maréchaux et les Amiraux; le nombre des seconds ne peut dépasser cent cinquante.

Les sénateurs sont inamovibles et à vie; une dotation annuelle et viagère leur est affectée; elle est incessible, insaisissable et inscrite au grand-livre de la dette publique (1).

72. Malgré le silence des lois nouvelles sur les prérogatives des sénateurs, l'autorité des précédents et l'analogie des dispositions édictées en faveur des députés (*v.* décr. du 2 février 1852, 9, 10, 11) permettent de penser qu'aucun membre du Sénat ne peut être arrêté ni poursuivi criminellement sans l'autorisation du corps auquel il appartient. La dignité du Sénat, la gravité d'une semblable mesure, l'intérêt de l'État, exigent encore aujourd'hui, comme autrefois pour la Chambre des Pairs, cette dérogation au droit commun; mais, le Sénat ne pouvant être transformé en corps de *justice* (*v. préambule* de la Constitution), les crimes des sénateurs seraient poursuivis devant les tribunaux ordinaires, après que le Sénat en aurait autorisé la poursuite. (Arg. de l'art. 70 de la Const. de l'an VIII. — *V.* n° 173.)

Il convient également et par les mêmes motifs d'appliquer l'art. 121 du Code pénal et la peine de la dégradation civique qu'il prononce aux officiers de police judiciaire et aux magistrats qui auraient provoqué, donné ou signé un jugement, une ordonnance ou un mandat tendant à la poursuite ou à la condamnation d'un sénateur, dans les cas prévus ci-dessus, sans l'autorisation du Sénat, ainsi qu'aux officiers de police judiciaire et aux magistrats qui, hors le cas de flagrant délit, auraient, sans la même autorisation,

(1) Const. du 14 janv. 1852, 19 et suiv. — S.-C. du 25 déc. 1852, 11. — Décr. des 24 mars et 2 avril 1852.

donné ou signé l'ordre ou le mandat d'arrêter un sénateur.

73. Le président du Sénat est nommé par l'Empereur pour un an et choisi parmi les sénateurs ; il en est de même des vice-présidents. L'Empereur préside lui-même le Sénat, quand il le juge convenable. Le président nomme les employés supérieurs du Sénat, le secrétaire notamment ; il convoque les sénateurs, préside les séances, et représente le Sénat soit dans ses rapports avec l'Empereur, soit dans les cérémonies publiques.

La direction du service administratif et de la comptabilité du Sénat est confiée au grand référendaire, qui est nommé par l'Empereur et choisi parmi les sénateurs. Le grand référendaire est le chef du personnel ; il présente les employés supérieurs à la nomination du président, désigne lui-même les gens de service et veille au maintien de l'ordre intérieur et de la sûreté.

Le Sénat se divise par la voie du sort en cinq bureaux. Ces bureaux peuvent former dans leur sein des commissions spécialement chargées d'examiner les affaires qui leur sont renvoyées. La discussion particulière précède ainsi la discussion générale, et lui fournit des éléments, en même temps qu'elle lui assure l'importance et la gravité nécessaires (1).

74. La Chambre des Pairs avait autrefois, outre ses attributions législatives, des attributions judiciaires ; elle jugeait les ministres qui avaient été mis en accusation par la Chambre des Députés, et connaissait des crimes de haute trahison et des attentats contre la sûreté de l'Etat. « Le Sénat, dit le préambule de la » Constitution, ne sera pas transformé en cour de

(1) Const., 23.—S.-C. du 25 déc. 1852, 2. — Décr. du 31 déc. 1852, 6 et 32-40.

» justice : il conservera son caractère de modérateur » suprême, car la défaveur atteint toujours les corps » politiques, lorsque le sanctuaire des législateurs » devient un tribunal criminel. L'impartialité du juge » est trop souvent mise en doute, et il perd de son » prestige devant l'opinion, qui va quelquefois jus- » qu'à l'accuser d'être l'instrument de la passion ou de » la haine. »

La connaissance des crimes dont il a été parlé appartient aujourd'hui à une haute cour de justice choisie dans la haute magistrature et ayant pour jurés des membres des conseils généraux de toute la France. (Const., 54-55.)

Enfin le Sénat délibère sur les pétitions qui lui sont adressées par les citoyens. Auprès de lui seul aujourd'hui s'exerce le droit de pétition ; le Corps législatif ne peut en recevoir aucune. Les pétitions doivent toujours être faites par écrit ; des commissions nommées chaque mois dans les bureaux les examinent, et font à ce sujet un rapport au Sénat. Le Sénat peut voter ensuite soit l'ordre du jour pur et simple, c'est-à-dire le rejet, soit le dépôt au bureau des renseignements, soit le renvoi au ministre compétent. (*Id.*, 45. Décr. 31 déc. 1852, 30.)

§ III. — *Du Corps législatif.*

75. « Une Chambre qui prend le titre de Corps lé- » gislatif vote les lois et l'impôt. Elle est élue par le » suffrage universel sans scrutin de liste. Le peuple, » choisissant isolément chaque candidat, peut plus » facilement apprécier le mérite de chacun d'eux. La » Chambre n'est plus composée que d'environ deux » cent cinquante membres (un député par trente-cinq

» mille électeurs). C'est là une première garantie du » calme des délibérations, car trop souvent on a vu » dans les assemblées la mobilité et l'ardeur des pas- » sions croître en raison du nombre. » (Préambule.)

La mission des députés dure six ans. Le Corps législatif, destiné à représenter les besoins essentiellement variables de la population, ne remplirait pas son but, si les membres qui le composent étaient nommés à vie; l'inamovibilité les isolerait de la nation, dont ils doivent toujours représenter l'esprit. On aurait un corps éclairé sans doute, mais un corps animé d'un esprit qui lui serait propre, et qui dès lors cesserait de jouer le rôle qui lui est destiné dans l'organisation du gouvernement représentatif. La marche des affaires publiques est modifiée par le mouvement des idées; et tel homme qui aura été trouvé bon pour représenter son pays dans une époque donnée, ne le sera peut-être plus quand les circonstances au milieu desquelles on se trouvait ne seront plus les mêmes. Il faut donc consulter le pays à des époques qui ne soient pas trop éloignées, afin que son vœu s'exprime par le choix de ses représentants, afin que ces représentants eux-mêmes ne perdent jamais de vue leur mission, et aient toujours devant les yeux la sentence d'approbation ou d'improbation que les colléges électoraux seront infailliblement appelés à rendre.

La plupart des constitutions qui se sont succédé depuis 1789 ont imposé des conditions de cens ou de propriété à l'éligibilité et même à l'électorat (1). Nous sommes entrés depuis 1848 dans une nouvelle phase

(1) *V.* Const. du 3 sept. 1791, t. 3, ch. 1, sect. 2, art. 2 et 7.—Const. du 5 fruct. an III, 8, 35. — Ch. du 4 juin 1814, 38, 40. — L'art. 34 de la Ch. du 14 août 1830 renvoyait sur ce point à la loi électorale. — *V.* loi du 19 avril 1831, tit. 1 et art. 59.

de droit pubic; aujourd'hui l'exercice de ces droits n'est subordonné qu'aux conditions de sexe et d'âge. Fixé à 40 ans par la Charte de 1814, à 30 par celle de 1830, à 25 par la Constitution de 1848, l'âge nécessaire pour l'acceptation du mandat de député a été maintenu à 25 ans par les lois nouvelles. Les sessions ordinaires du Corps législatif durent trois mois; l'Empereur, par le décret de convocation, fixe lui-même la durée des sessions extraordinaires. Le mandat des députés n'est pas gratuit; ils reçoivent, pendant la durée des sessions seulement, une indemnité mensuelle. On a considéré qu'ils supportaient toujours une charge, celle des frais de déplacement et de séjour; que de plus leur mandat était incompatible avec des fonctions publiques salariées; qu'enfin la loi ne soumettant plus l'éligibilité à aucune condition de cens, la gratuité pourrait éloigner de la législature des hommes *utiles et distingués*; en un mot, que les raisons qui précédemment, sous les chartes de 1814 et de 1830, avaient motivé la gratuité, venant à cesser, elle devait cesser avec elle (1).

76. Les membres du Corps législatif jouissent, comme ceux du Sénat, d'une certaine inviolabilité. Ils ne peuvent jamais être recherchés pour les opinions qu'ils ont émises dans le sein de la Chambre. Pendant la session et pendant les six mois qui la précèdent et la suivent, ils sont à l'abri de la contrainte par corps. Enfin ils ne peuvent être, pendant la durée de la session, ni poursuivis ni arrêtés en matière criminelle sans l'autorisation du Corps législatif, sauf le cas de flagrant délit. L'art. 121 du Code pénal les protége

(1) Const. du 14 janv. 1852, 34, 35, 36, 38.— Décr. du 2 fév. 1852, 26. — Rapport de M. Troplong sur le S.-C. du 25 déc. 1852, n° 26.— S.-C. du 25 déc. 1852, 14.

aussi bien que les sénateurs. Une fois l'autorisation accordée, ils sont renvoyés devant les tribunaux ordinaires. (*V*. n° 173.) Le Corps législatif ne peut, non plus que le Sénat, se transformer en cour de justice, ni traduire à sa barre soit les personnes qui l'outragent ou troublent ses séances, soit les journalistes qui rendent de ses travaux un compte infidèle et de mauvaise foi. L'autorité judiciaire est seule compétente dans ce double cas (1).

Le président et les vice-présidents du Corps législatif sont choisis par l'Empereur parmi les députés, et nommés pour un an. Les fonctions de secrétaire sont remplies, pour toute la durée de chaque session, par les quatre plus jeunes députés présents à la première séance. Le président a la haute administration du Corps législatif; il dirige les séances, exerce la police du palais, règle par des arrêtés l'organisation des services, nomme et révoque les employés. Il est assisté dans ses fonctions administratives par deux questeurs nommés annuellement par l'Empereur ; les questeurs sont chargés de la comptabilité ; le président peut leur déléguer tout ou partie de ses pouvoirs administratifs.

77. Les sessions du Corps législatif s'ouvrent au jour fixé par le décret de convocation. Le président, assisté des secrétaires, procède par la voie du sort à la division de l'Assemblée en sept bureaux, qui se renouvellent tous les mois de la même manière. Chaque bureau élit son président et son secrétaire.

Si le Corps législatif se réunit pour la première fois, il s'occupe avant tout de la vérification des pouvoirs de chacun de ses membres. Les procès-verbaux d'élection sont répartis par le président entre les bureaux

(1) Décr. du 2 fév. 1852, 9, 10 et 11. — Décr. du 31 déc. 1852, 88.

qui les examinent, ainsi que les pièces justificatives d'âge. Après un rapport en séance publique sur chaque élection, le Corps législatif prononce. Lorsque l'élection est reconnue valable, le député prête, séance tenante, s'il est présent, sinon à la première séance où il assiste, ou encore par écrit, s'il est empêché, le serment prescrit par la Constitution. Après cette prestation, le président prononce son admission. Le refus de serment ou le défaut de prestation dans la quinzaine du jour où l'élection a été validée équivaut à une démission. Quand la vérification des pouvoirs est achevée, le président fait connaître à l'Empereur que le Corps législatif est constitué; ses travaux commencent alors. Les séances du Corps législatif sont publiques; toutefois une demande signée de cinq membres suffit pour qu'il se forme en comité secret. Il peut y avoir, en effet, des discussions de telle nature que leur publicité présente de graves dangers.

Autrefois il était permis à la presse de reproduire sans contrôle les séances des assemblées; il n'en est plus ainsi aujourd'hui. « Le compte rendu... qui doit » instruire la nation n'est plus livré... à l'esprit de » parti de chaque journal; une publication officielle, » rédigée par les soins du président de la Chambre, est » seule permise. » (Préambule.) En conséquence, des rédacteurs, spécialement désignés par le président du Corps législatif, dressent pour chaque séance un compte rendu qui contient le nom des membres qui ont pris la parole et le résumé de leurs opinions. Ce compte rendu, après avoir été soumis à une commission composée du président du Corps législatif et des présidents de chaque bureau, est communiqué aux journaux, qui sont obligés de le reproduire textuellement. Toutefois il est loisible à chaque député de publier

à ses frais le texte des discours qu'il prononce dans le sein de l'Assemblée, après en avoir obtenu l'autorisation de la commission dont il vient d'être parlé (1).

CHAPITRE II.

SUITE DU POUVOIR LÉGISLATIF. — PLÉBISCITES. — SÉNATUS-CONSULTES.—LOIS.— CONFECTION ET ABROGATION DES LOIS.

SOMMAIRE.

78. Des différents actes législatifs. — Des plébiscites. —Des changements à la Constitution.
79. Des sénatus-consultes.
80. Des lois. — Initiative.—Préparation.
81. Discussion au Corps législatif.
82. Vote au Corps législatif.
83. Discussion et vote au Sénat.
84. De la sanction. — Elle appartient à l'Empereur seul.
85. Comment elle se refuse et comment elle s'accorde.
86. Promulgation et publication. — Ce qu'on entend par ces mots.
87. Abrogation formelle. — Abrogation implicite.
88. De l'abrogation par désuétude.
89. De l'abrogation des lois antérieures à 1789.
90. De l'interprétation des lois.

78. La Constitution de 1852 admet trois sortes d'actes qui ont le caractère et l'effet de la loi ; ce sont : *les plébiscites*, *les sénatus-consultes*, *les lois* proprement dites.

Les plébiscites sont des décisions du peuple légalement convoqué dans ses comices sur des questions qui lui sont posées par l'Empereur. Les plébiscites inter-

(1) Const., 41, 42, 43.—Décr. du 25 déc. 1852, 46-50, 74, 76, 78, 79, 81, 83, 84, 86. — S.-C. du 25 déc. 1852, 13.

viennent dans deux cas : premièrement lorsque l'Empereur fait appel au peuple devant lequel il est responsable, conformément à l'art. 5 de la Constitution. C'est en vertu de ce droit antérieur et supérieur à toute constitution que, Président de la république, le prince Louis-Napoléon convoqua le peuple dans ses comices par un décret du 2 décembre 1851, et lui soumit la proposition de prolonger ses pouvoirs et de lui déléguer le droit de faire une constitution sur les bases exposées dans la proclamation du même jour. (*V.* n° 56.)

Le second cas est celui où il s'agit de faire des modifications aux règles fondamentales de la Constitution. « Une constitution, disait l'empereur Napoléon Ier, est l'œuvre du temps, on ne saurait laisser une trop large voie aux améliorations. » Ajoutons qu'une constitution est adaptée à l'état d'une société, et qu'elle doit se modifier avec elle ; le bien de la société, sa sécurité même en dépendent. Il faut donc qu'une constitution « laisse » aux changements une large voie, pour qu'il y ait dans » les grandes crises d'autres moyens de salut que l'ex- » pédient désastreux des révolutions. » (Préambule de la Constitution.) Mais, d'un autre côté, il ne faut pas que la nation puisse être agitée par des propositions inconsidérées de changements, ni qu'on invoque son concours pour la solution de questions secondaires qui doivent être laissées aux pouvoirs constitués. Les propositions de modifications à la Constitution émanent du Sénat ; si elles touchent aux bases fondamentales de la Constitution posées dans la proclamation du 2 décembre (*V.* n° 57), elles doivent être soumises à l'approbation du peuple. Dans les autres cas, lorsqu'elles sont approuvées par le pouvoir exécutif, il est statué par un sénatus-consulte (Const., art. 31, 32). C'est en vertu de ces principes que le sénatus-consulte du 7 novem-

bre 1852 proposa le rétablissement de l'empire, que cette proposition fut soumise à l'acceptation du peuple les 21 et 22 novembre suivant, et qu'ayant été adoptée, elle fut déclarée loi de l'Etat par le *décret* du 2 décembre 1852. (*V*. n° 58.)

Voici la forme dans laquelle sont rendus les plébiscites. La proposition soumise au peuple est publiée par un décret qui indique le jour et le temps de la réunion du peuple dans ses comices; les deux journées indiquées par les plébiscites des 31 décembre 1851 et 2 décembre 1852 ont suffi pour recueillir tous les votes. L'on appelle à voter, sans condition de cens, tous les Français âgés de 21 ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques, portés sur les listes électorales. On fait à cette occasion, et d'après les principes du décret du 2 février 1852 sur les élections, une révision de ces listes. Les électeurs momentanément absents de leur domicile à raison de leurs fonctions et de leurs affaires sont admis à voter dans le lieu de leur résidence, en justifiant qu'ils sont inscrits sur la liste électorale de leur commune. Les électeurs des armées de terre et de mer votent sous la présidence du chef le plus élevé en grade dans le lieu de leur résidence au moment du vote. Les états-majors et les équipages des bâtiments en partance peuvent voter avant leur départ. Le dépouillement des votes a lieu dans chaque comice selon les formes prescrites par la loi électorale. Le recensement des votes de chaque département est fait par une commission de trois membres du conseil général désignés par le préfet. Le recensement général des votes a lieu au Corps législatif. Le résultat est proclamé et rendu loi de l'Etat par un décret impérial. Telles sont les formes qui ont été prescrites par le décret du 7 novembre 1852, et d'après lesquelles a été rendu le plé-

biscite du 2 décembre 1852, qui rétablit l'empire.

79. *Les sénatus-consultes* sont les actes législatifs émanés du Sénat dans les cas déterminés par la Constitution. Le Sénat règle par des sénatus-consultes : 1° la constitution des colonies et de l'Algérie; 2° tout ce qui n'a pas été prévu par la Constitution et qui est nécessaire à sa marche; 3° le sens des articles de la Constitution qui donnent lieu à différentes interprétations (Const., art. 27); 4° il statue sur les modifications à faire à la Constitution, lorsqu'elles ne touchent pas aux bases fondamentales posées par la proclamation du 2 décembre, lesquelles ayant été adoptées par le peuple ne peuvent être changées que par lui (*V.* n° 78; Const., art. 31); 5° enfin, aux termes de l'article 33, en cas de dissolution du Corps législatif et jusqu'à une nouvelle convocation, le Sénat pourvoit par des mesures d'urgence à tout ce qui est nécessaire à la marche du gouvernement.

Dans les cas prévus par les numéros 1, 2 et 3, l'initiative appartient à l'Empereur et au Sénat. (Const., art. 31. Décr. du 31 déc. 1852, art. 16.) Si la proposition vient de l'Empereur, le projet est porté et lu au Sénat par des conseillers d'Etat commis à cet effet, puis renvoyé aux bureaux. Les bureaux nomment une commission qui fait un rapport sur le projet en séance générale. Si la proposition émane d'un sénateur, le projet n'est lu en séance générale qu'autant qu'il a été pris en considération par trois bureaux au moins. Après la prise en considération et la lecture, on procède pour ce cas comme pour le précédent; seulement le président du Sénat transmet le texte du projet au ministre d'Etat, et l'Empereur nomme les conseillers d'Etat chargés de représenter le gouvernement dans la délibération du Sénat. Les amendements sur

les projets de sénatus-consultes peuvent se produire même dans la discussion générale jusqu'à la décision du Sénat; mais s'ils se produisent après l'ouverture de la délibération en séance générale, ils ne peuvent être lus et développés qu'autant qu'ils sont appuyés par cinq membres. Le vote a lieu, pour les projets de sénatus-consultes, de la même manière que pour les projets de loi; la décision se formule en ces termes : *Le Sénat a adopté*, ou, *Le Sénat n'a pas adopté*. Le sénatus-consulte a besoin enfin de la sanction de l'Empereur pour acquérir force de loi; il devient exécutoire, comme les lois proprement dites, par la promulgation. (Décr. du 31 déc. 1852, 16 à 21.)

L'initiative des propositions de modification à la Constitution dont il est question dans le quatrième cas appartient aux sénateurs; toutefois aucune proposition ne peut être déposée dans ce but, si elle n'est signée par dix membres au moins. Après le dépôt, on procède comme dans le cas des propositions de sénatus-consultes dont il a été parlé au précédent numéro. Le vote a lieu de la même manière, la décision est formulée dans les mêmes termes, elle est sanctionnée et promulguée par l'Empereur. (Const., 31, 32. — Décr. 31 déc. 1852, 29.)

Lorsque le Sénat, en vertu de l'article 33 de la Constitution, remplace exceptionnellement, en cas d'urgence, le Corps législatif dissous, il n'a que les attributions de ce corps, attributions que nous ferons connaître plus bas, et qui sont limitées par l'art. 33 aux mesures urgentes nécessaires à la marche du gouvernement.

80. *Les lois* proprement dites sont les actes émanés du Corps législatif selon les formes voulues par la Constitution.

Nous avons à étudier :

1° L'*initiative* et la *préparation* de la loi;
2° La *délibération* et le *vote;*
3° La *sanction*, la *promulgation* et la *publication;*
4° L'*abrogation* et l'*interprétation.*

Initiative et préparation. — L'initiative de la loi appartient à l'Empereur seul. Elle ne pourrait s'accorder avec les attributions particulières du Sénat et le contrôle supérieur qu'il exerce sur la loi. Quant au Corps législatif, il ne saurait lui être permis, dit le préambule de la Constitution, de se substituer à tout propos au gouvernement en présentant les projets les moins étudiés et les moins approfondis. Le Sénat a seulement le droit, dans un rapport adressé à l'Empereur, de poser les bases d'un projet de loi d'un grand intérêt national. (Const., 30.)

La préparation de la loi est confiée au Conseil d'Etat. Dressés par les différents départements ministériels dont ils ressortent, les projets de loi sont soumis à l'Empereur, qui les renvoie au président du Conseil d'Etat. Celui-ci les adresse au président de la section afférente au ministère dont ils émanent, en adjoignant à cette section, s'il le juge nécessaire, la section de législation. Le président de section désigne un rapporteur; après avoir entendu le rapport, la section arrête la rédaction du projet de loi, et désigne un de ses membres pour faire le rapport à l'assemblée générale du Conseil d'Etat. L'assemblée générale entend le rapporteur de la section, discute le projet et vote. Le vote a lieu par assis et levé ou par appel nominal. Ainsi élaboré, le projet de loi est porté à l'Empereur par le président du Conseil d'État. L'Empereur ordonne par un décret la présentation du projet au Corps législatif, et désigne les conseillers d'Etat qui seront chargés d'en soutenir la discussion devant l'Assemblée. Le ministre d'Etat

transmet au président du Corps législatif une ampliation de ce décret (1).

81. *Discussion.* — Lorsqu'il a reçu par l'entremise du ministre d'Etat le projet de loi, le président du Corps législatif en donne lecture en séance publique. Le projet peut encore être apporté à l'Assemblée et lu par les conseillers d'Etat qui doivent en soutenir la discussion. L'Assemblée, après la lecture, renvoie le projet aux bureaux, et les bureaux nomment dans leur sein une commission de sept membres, chargée d'en faire le rapport. Il est loisible alors à tout député de proposer des modifications au projet de loi : ces modifications s'appellent *amendements*. Autrefois, sous les chartes de 1814 et 1830 et sous la Constitution de 1848, les amendements pouvaient se produire non-seulement au cours des délibérations de la commission, mais encore pendant la discussion publique et jusqu'à la décision de l'Assemblée. Ce système dérangeait souvent à l'improviste l'économie d'un projet de loi tout entier ; aussi a-t-on cru devoir le restreindre dans des limites étroites. (*V.* préamb. de la Const.)

Aucun amendement n'est reçu après le dépôt du rapport de la commission en séance publique. Avant ce dépôt, tout amendement doit être remis par son auteur au président du Corps législatif, qui le transmet à la commission. Si la commission l'adopte, elle le renvoie, par l'entremise du président, au Conseil d'Etat, et peut même, si elle le croit bon, désigner trois de ses membres pour faire connaître au Conseil les motifs qui ont déterminé son vote.

Le Conseil d'Etat rejette-t-il alors l'amendement, il

(1) Const., art. 8 et 30.—Decr. du 31 déc. 1852, art. 24 et suiv.—*Ib.*, art. 1 à 6.—Décr. du 25 janv. 1852, art. 1 et 12.—Décr. du 30 janv. 1852, art. 1 à 8, 11, 12, 13.

est non avenu ; l'accepte-t-il au contraire, le projet de loi reçoit la nouvelle rédaction qu'il a adoptée. Enfin le Conseil, sans rejeter ni accepter l'amendement, peut modifier le projet de loi sur le point qui lui a été signalé par la commission ; dans ce cas, la modification n'est introduite dans le texte du projet qu'autant qu'elle est en même temps adoptée par la commission. Dans l'exercice de ce droit, le Conseil d'Etat est souverain, sa décision n'a pas besoin d'être approuvée par l'Empereur, qui a toujours le droit de refuser sa sanction à la *loi*.

Le rapport de la commission est lu en séance publique, et la discussion s'ouvre au jour fixé par l'Assemblée. Elle se divise en deux parties, et porte successivement sur l'ensemble du projet et sur les divers articles ; mais, après la discussion de l'ensemble, il n'y a jamais lieu de délibérer si l'on passera ou non à la discussion des articles, qui doit toujours suivre nécessairement. Les orateurs sont entendus alternativement pour et contre le projet ; ils parlent de leur place, et ne prennent la parole qu'après l'avoir obtenue du président, et, dans certains cas, suivant un ordre d'inscription. Les commissaires du gouvernement chargés de soutenir la discussion obtiennent la parole quand ils la réclament, sans être astreints au tour d'inscription. (Const., 40. — Décr. 31 déc. 1852, 51 à 57.)

82. *Vote.* — Après la discussion vient le vote ; comme elle, il porte et sur l'ensemble du projet et sur les articles, mais dans un ordre inverse, c'est-à-dire sur les articles d'abord, ensuite sur l'ensemble. Le vote sur les articles a lieu par assis et levé ; si le bureau déclare l'épreuve douteuse, on procède au scrutin. Le vote sur l'ensemble a lieu au scrutin public ; il n'est valable qu'autant que le nombre des votants forme la majorité

de l'Assemblée. Par exception, et en raison de leur nature particulière, les projets de lois relatifs à des intérêts communaux ou départementaux sont votés par assis et levé, à moins qu'ils n'aient soulevé quelque réclamation, ou que le scrutin ne soit demandé par dix députés au moins. Les décisions du Corps législatif sont prises à la majorité absolue. L'Assemblée ne motive ni son acceptation ni son refus. Accepte-t-elle, la décision est ainsi formulée : *Le Corps législatif a adopté* : rejette-t-elle, sa décision est prise en ces termes : *Le Corps législatif n'a pas adopté.* Lorsqu'un projet de loi est voté par le Corps législatif, la minute, signée du président et des secrétaires, est déposée aux archives. Une expédition revêtue des mêmes signatures est portée à l'Empereur par le président et les secrétaires. (D. 31 déc. 1852, 57 à 61.)

83. Après cette première épreuve, le projet de loi subit le contrôle du Sénat. L'Empereur désigne par un décret les conseillers d'Etat qui doivent soutenir la discussion ; le projet et le décret sont transmis par le ministre d'Etat au président du Sénat, qui en donne lecture en séance générale. Le Sénat décide immédiatement, par assis et levé, s'il y a lieu ou non de renvoyer l'examen du projet de loi aux bureaux. S'il se prononce contre le renvoi, il passe de suite à la délibération en séance générale ; s'il vote le renvoi, la discussion a lieu d'abord dans les bureaux, qui nomment une commission. Au jour indiqué pour la délibération générale, cette commission présente son rapport, puis la discussion s'ouvre ; enfin le Sénat vote sur la question de savoir s'il y a lieu de s'opposer à la promulgation de la loi. Son vote est pur et simple, affirmatif ou négatif ; la nature de ses attributions ne lui permet pas d'introduire d'amendements dans les projets de

loi qui lui sont présentés. Le vote est public, et pris à la majorité des votants : le nombre des votants doit être supérieur à la moitié des membres du Sénat ; à défaut de l'une de ces deux conditions, le vote est nul et doit être recommencé. Les décisions du Sénat ne sont point motivées, non plus que celles du Corps législatif; elles se formulent ainsi : *Le Sénat s'oppose*, ou, *le Sénat ne s'oppose pas à la promulgation*. Le résultat de la délibération est transmis par le président du Sénat au ministre d'Etat. (*Id.*, 8 à 16.)

84. Quand un projet de loi a été adopté par le Corps législatif, quand le Sénat a déclaré ne pas s'opposer à la promulgation, il faut encore qu'il reçoive l'approbation de l'Empereur pour acquérir la force législative. Cette approbation est appelée *sanction*. La sanction appartient à l'Empereur seul ; elle est toujours de sa part un acte de pure et libre volonté. Au premier abord, elle pourrait paraître inutile en regard de ce principe que l'initiative de la loi ne peut procéder que de l'Empereur; mais il faut remarquer que l'Empereur n'est point lié par la présentation d'un projet ; qu'il peut, lors même que sa proposition aurait été adoptée par le Corps législatif et par le Sénat, refuser de la convertir en loi. En effet les circonstances qui lui ont donné naissance peuvent ne plus être les mêmes, et la proposition, utile d'abord, peut avoir cessé de l'être ensuite. Elle peut aussi avoir reçu un amendement qui la dénature. (*V.* n° 81.) Du droit pour l'Empereur de donner ou de refuser la sanction résulte évidemment pour lui le droit de retirer un projet qu'il aurait soumis au Corps législatif et au Sénat, même avant leur décision. (Const., 10.)

85. Autrefois, et d'après la loi du 13 août 1814, le Roi refusait au projet de loi sa sanction par une formule sacramentelle, *le Roi s'avisera*, et cette déclara-

tion de la volonté royale était notifiée aux Chambres. Aujourd'hui le refus de la sanction impériale n'est astreint à aucune formule précise ; il suffit que l'Empereur, pour manifester sa volonté à cet égard, n'ordonne pas la promulgation de la loi. D'après la loi de 1816, la sanction royale s'accordait par une formule particulière, qui plus tard varia dans la pratique. Aujourd'hui la sanction impériale est constatée par ces mots qui se trouvent en tête de la loi : ..... *Avons sanctionné et sanctionnons..... ce qui suit.* Viennent ensuite le texte de la loi extrait du procès-verbal du Corps législatif, et l'extrait du procès-verbal du Sénat qui déclare ne pas s'opposer à la promulgation, puis enfin le mandement (1).

86. *Promulgation et publication.* — Après avoir sanctionné la loi, l'Empereur en ordonne la *promulgation* par ces mots : *Avons promulgué et promulguons* ce qui suit. Il ne suffit pas, en effet, que la loi ait reçu de la sanction impériale la force législative, il faut encore qu'elle devienne exécutoire pour les citoyens qu'elle doit régir, et c'est précisément la promulgation qui lui donne la force exécutoire. De même que l'Empereur sanctionne la loi en vertu de son pou-

(1) Voici la formule telle qu'elle est prescrite par le décret du 2 décembre 1852 :

« N. (prénom de l'Empereur), par la grâce de Dieu et la volonté nationale, Empereur des Français, à tous présents et à venir, salut. — Avons sanctionné et sanctionnons, promulgué et promulguons ce qui suit. » Viennent ensuite l'extrait du procès-verbal du Sénat, si c'est un sénatus-consulte, du procès-verbal du Corps législatif et du Sénat, si c'est une loi, puis le mandement suivant : « Mandons et ordonnons que les présentes, revêtues du sceau de l'État est insérées au Bulletin des Lois, soient adressées aux cours et tribunaux et aux autorités administratives, pour qu'ils les inscrivent sur leurs registres, les observent et les fassent observer; et notre ministre secrétaire d'État au département de la justice est chargé d'en surveiller la publication. Fait, etc. »

voir législatif, il la promulgue en vertu de son pouvoir exécutif. La promulgation résulte, d'après l'ordonnance du 27 novembre 1816, de l'insertion de la loi au Bulletin officiel. Cette ordonnance a tranché les difficultés soulevées sur ce point à l'occasion de l'article 1er du Code Napoléon, qui, en parlant de la promulgation, n'avait point dit de quel acte elle devait résulter.

Enfin, sanctionnée et promulguée, la loi doit encore être *publiée*, c'est-à-dire officiellement portée à la connaissance de ceux qui doivent l'observer; à partir de la publication seulement, la loi devient obligatoire. Le mode de publication de la loi a souvent varié en France; on a même souvent confondu la promulgation avec la publication : aujourd'hui la publication est basée sur une fiction; la loi est réputée connue un jour après sa promulgation pour le département où siége le gouvernement, et, pour les autres, à l'expiration d'un délai qui varie selon les distances. La date de la promulgation, suivant l'ordonnance de 1816, est fixée au jour où le ministre de la justice reçoit de l'imprimerie le Bulletin des Lois (1), et ce jour doit être au ministère constaté sur un registre spécial (2). Dans le cas d'ur-

(1) Le Bulletin des Lois a été créé en l'an II par la Convention. Il était envoyé dans toutes les communes. Mais un décret du 2 février 1852 le remplace, pour les communes non chefs-lieux de canton, par une feuille contenant les lois, décrets et instructions du gouvernement, ou une analyse sommaire de ces différents actes.

(2) Le jour qui suit la promulgation doit être *un jour franc*. (Avis du Conseil d'État du 24 février 1817.) Ainsi, quand la date de la réception du Bulletin, qui est indiquée au bas de chaque loi, est le 1er d'un mois, la loi n'est obligatoire que le 3 au plus tôt. — Les lois sont indiquées dans le Bulletin officiel tantôt par une, tantôt par plusieurs dates, suivant le régime auquel elles appartiennent; quand il y en a plusieurs, la dernière est celle de la promulgation. Malgré l'importance de cette dernière date, nous indiquons les lois par la première, afin de faciliter les recherches.

gence, les lois sont censées publiées et deviennent obligatoires à compter du jour où les préfets, auxquels elles sont envoyées extraordinairement, les ont fait imprimer et afficher, c'est-à-dire le lendemain de l'affiche. (Ord. du 17 nov. 1816, 4 et 18 janv. 1817.)

87. Le droit de créer des lois nouvelles emporte nécessairement celui d'abroger les lois anciennes. L'*abrogation* a lieu quelquefois en termes exprès; d'autres fois elle résulte seulement de l'adoption de principes de droit public ou de dispositions législatives incompatibles avec les lois existantes : dans le premier cas, l'abrogation est *formelle;* dans le second, elle n'est qu'*implicite*. Tantôt elle porte sur une loi tout entière, tantôt elle ne modifie que quelques-unes de ses dispositions en laissant subsister les autres; tantôt elle abroge purement et simplement sans rien mettre à la place, tantôt elle substitue une disposition nouvelle à la disposition ancienne. Quelques lois meurent d'elles-mêmes, parce qu'elles n'étaient faites que pour un temps : telles sont les lois qui autorisent la perception des contributions directes, et qui, à moins de disposition contraire, n'ont d'effet que pendant un an; ou encore celles dont une disposition spéciale limite la durée, ou parce qu'elles étaient fondées sur des circonstances exceptionnelles auxquelles elles n'ont pas survécu : on peut citer comme exemple certains décrets de la Convention.

Les questions d'abrogation présentent souvent des difficultés sérieuses. On peut poser comme principes généraux dans cette matière : 1° que l'abrogation, à moins qu'elle ne soit formelle et spéciale, n'a d'effet que dans l'ordre auquel appartient la loi qui la produit. Ainsi une loi de droit civil n'abroge pas une loi de droit administratif; une loi de droit pénal n'abroge

pas une loi de droit civil, et réciproquement. Chacun de ces ordres de lois, en effet, est régi par des principes généraux qui peuvent être différents les uns des autres, et produire des dispositions en harmonie entre elles, mais en désaccord avec les lois d'un autre ordre ; c'est ainsi qu'il a été décidé que l'abrogation prononcée par l'art. 1041 du Code de procédure civile ne s'applique pas à la procédure en matière domaniale et d'enregistrement. (Avis du Conseil d'Etat, approuvé le 1er juin 1802.)

2° Que les lois générales n'abrogent pas les lois spéciales par cela seul qu'elles n'en reproduisent pas les dispositions. C'est un principe reconnu par l'article 484 du Code pénal, qui déclare que dans toutes les matières qui n'ont pas été réglées par lui, et qui sont régies par des lois et des règlements particuliers, les cours et les tribunaux continueront de les observer.

88. Presque tous les jurisconsultes admettent en outre une abrogation *par désuétude*, résultant de l'inobservation prolongée de la loi. Ils se fondent sur le fragment 32e, § 1er *de legibus*, au Digeste : « *Inveterata consuetudo pro lege non immeritò custoditur..... nam cùm ipsæ leges nullâ aliâ ex causâ nos teneant, quàm cum judicio populi receptæ sunt : meritò et ea quæ sine ullo scripto populus probavit tenebunt omnes. Nam quid interest suffragio populus voluntatem suam declaret an rebus ipsis et factis? Quare rectissimè etiam illud receptum est, ut leges non solùm suffragio legislatoris, sed etiam tacito consensu omnium per desuetudinem abrogentur.* »

Nous n'irons pas chercher, pour combattre l'autorité de ce fragment, la déclaration faite par Constantin, que l'usage ne doit pas prévaloir sur la loi (L. 2 du Cod. *Quæ sit longa consuetudo*) ; mais nous ferons re-

marquer que les motifs mêmes sur lesquels s'appuie le jurisconsulte Julien, qui en est l'auteur, conduisent aujourd'hui à une conséquence opposée à la sienne ; « C'est, dit-il, parce que lois puisent leur force dans le consentement du peuple, et qu'il importe peu que ce consentement soit exprimé ou tacite, qu'un long usage peut faire ou abroger les lois. » Un pareil raisonnement suppose une de ces constitutions incertaines et vagues, dans lesquelles le pouvoir législatif n'est organisé par aucune loi positive ; les besoins de la société se manifestent alors le plus fréquemment par des usages populaires, par une jurisprudence résultant soit des opinions des jurisconsultes, soit des décisions des magistrats, et ce sont là en effet les sources les plus fécondes du droit romain. Mais il ne peut pas en être ainsi dans un pays dont la constitution écrite établit un Corps législatif qui se réunit chaque année pour faire des lois ; les besoins de la société ont alors un organe régulier, à lui seul appartient le droit de créer des règles obligatoires ou de les abroger. La loi perd peut-être quelque chose, sous le rapport philosophique, à ne plus être uniquement le résultat d'une expérience éclairée par l'étude et la pratique, mais elle y gagne en clarté et en certitude.

Dans l'ancienne monarchie, où le pouvoir législatif n'avait jamais été régulièrement organisé, il n'est point étonnant qu'on ait suivi la loi romaine, en ajoutant toutefois, pour contre-balancer le principe de la souveraineté du peuple sur lequel elle s'appuie, qu'il fallait que l'usage obtînt aussi le consentement exprès ou tacite du Roi. Par une conséquence toute naturelle, on avait considéré les parlements comme les meilleurs appréciateurs des usages de leurs justiciables : et ceux-ci, étendant autant que possible leur autorité, s'étaient

attribué le droit de faire des arrêts de règlement obligatoires dans tout leur ressort. Rien de semblable ne peut exister aujourd'hui; la loi ayant une source certaine, les juges n'ont d'autre droit que d'en faire l'application aux causes particulières qui leur sont soumises, sans pouvoir prononcer par voie de disposition générale et réglementaire (C. Nap., art. 5). Un grand nombre d'arrêts rendus dans le même sens ne peuvent jamais avoir qu'une autorité de jurisprudence, et n'empêchent pas un tribunal de juger dans un sens différent, lorsqu'il croit que la loi a été mal appliquée. Si, par une conséquence rigoureuse des principes constitutionnels, on refuse l'autorité législative à une longue série d'actes uniformes émanés d'un des corps les plus éclairés de la nation, comment l'accorderait-on à des usages qui ne sont quelquefois que le résultat de l'abus ou de l'ignorance?

L'un des caractères essentiels d'une bonne législation, c'est que la volonté du législateur soit exprimée d'une manière claire et positive. Si tous les efforts de l'esprit humain ne peuvent arriver à ce résultat, s'il s'élève sur le sens de la loi la mieux faite des difficultés sans nombre, que serait-ce donc s'il s'agissait, non pas seulement de savoir en quoi consiste un usage nécessairement moins précis qu'un texte, mais encore de décider s'il existe, de chercher s'il dure depuis assez longtemps, s'il a été assez général, assez notoire pour mériter d'être érigé en loi, ou pour prévaloir contre les dispositions formelles d'une loi écrite? Le principe que l'usage fait et abroge les lois n'est applicable que chez les peuples qui sont encore dans une période peu avancée de la civilisation, et en l'absence d'une organisation positive du pouvoir législatif; mais, lorsque cette organisation existe, il doit faire place aux règles plus précises qu'elle

établit. Chez nous, le législateur doit sans doute prendre en considération les besoins et les habitudes de la nation, mais lui seul peut satisfaire les uns et consacrer les autres par une déclaration régulière. Les citoyens, les magistrats, n'ont d'autre droit que de faire connaître leurs vœux par la voie de la presse ou des pétitions; mais tant que la loi n'a point été formellement abrogée, ils ne peuvent se dispenser de lui obéir. Hors de là, il n'y aurait que désordre, incertitude, et violation des principes constitutionnels. Telle est l'opinion exprimée par la commission chargée de la révision des lois, dans son rapport au Roi du 25 décembre 1825 (V le *Moniteur* du 25 décembre 1825) : « La désuétude, y est-il » dit, est une abrogation vivante de la loi, suivant les » jurisconsultes romains. Il est difficile d'adopter cette » opinion comme une maxime générale, et il est plus » sûr d'établir la maxime tutélaire que les lois subsis- » tent tant qu'elles ne sont pas révoquées, et qu'elles » ne peuvent l'être que par un acte des pouvoirs insti- » tués pour le faire. » Le Conseil d'État s'est prononcé d'une manière plus positive, en disant, dans les considérants d'un avis en date du 17 décembre 1823, « qu'on ne reconnaît que deux sortes d'abrogation, » l'abrogation tacite et l'abrogation explicite. »

La jurisprudence de la Cour de cassation, favorable d'abord à l'abrogation de la loi par l'usage (1), s'est prononcée depuis dans le sens contraire, d'accord en cela avec la doctrine des meilleurs auteurs (2). Dans les décisions relatives à la présence du second notaire et des

(1) Arrêts du 22 messidor an III, du 18 janv. 1818 sur l'abrogation de certaines dispositions de l'ord. de 1673. — Req. 14 juil. 1825 (Cosdon) sur la loi du 25 vent. an XI.

(2) Duverg. sur Toullier, n° 162. — Zachariæ, t. 1, p. 29. — Demolombe, t. 1, n° 35.

deux témoins, exigée par la loi du 25 ventôse pour les actes notariés, qui ont précédé et amené la loi du 21 juin 1843, elle s'est toujours prononcée dans ce sens. Un arrêt du 25 janvier 1841 établit notamment « qu'en » supposant l'existence d'un usage presque général de » passer les actes notariés hors de la présence des té- » moins, et de se contenter de la signature desdits » témoins..., un pareil usage, en opposition formelle » avec une loi portée dans un intérêt d'ordre public, » serait un abus qui ne doit pas être consacré ;... que » si, sous un régime où la coutume était loi, l'usage » pouvait abroger une loi, il n'en saurait être ainsi » dans un temps où la loi toujours écrite est rendue » également notoire à tous. » (C. C. civ., 25 janv. 1841. — Papin.)

Quand la question se présenta devant les Chambres, à propos de *la loi* du 21 juin 1843 sur la présence du *second notaire*, M. Portalis défendit devant la Chambre *des Pairs* la doctrine de la Cour suprême. « Dans tout » pays qui jouit de l'avantage d'être régi par les lois » écrites, disait-il, il est nécessaire que les juges » soient esclaves de la lettre de la loi, pour que les » citoyens soient libres et pour que leurs propriétés » soient assurées. Tout usage contraire à la loi est un » abus qui doit être réprimé, car la religieuse exécu- » tion des lois est la meilleure garantie des droits de » chacun. Le pouvoir législatif est un pouvoir jaloux » qui n'admet pas de partage; il s'est réservé l'inter- » prétation, la dérogation, l'abrogation qui défend » d'invoquer la désuétude. Or, comment invoquer la » puissance de l'usage, quand il n'est pas permis de se » prévaloir du non-usage. » (*V*. Dal., pér. 43, 3, 172.) La loi de 1843 consacra cette théorie qui est la nôtre. Depuis, la Cour de cassation l'a fait constamment pré-

valoir, en maintenant notamment la loi du 18 mars 1814 sur la célébration des dimanches et des fêtes, par cette raison qu'aucune loi postérieure ne l'avait abrogée (1).

Le législateur n'a pas méconnu cependant les avantages qu'il peut y avoir quelquefois à suivre des usages généralement adoptés; mais alors il a eu le soin de légaliser ces usages, en déclarant d'une manière formelle que l'on devait s'y référer. C'est ainsi que, dans les art. 671 et 674 du Code Nap., il renvoie, pour l'exercice de certains droits de voisinage, aux usages locaux; qu'il veut que ces usages soient consultés également, lorsqu'il s'agit des délais des congés (art. 1736). Il pose aussi une excellente règle d'interprétation des conventions, lorsqu'il dit que tout ce qui est ambigu s'interprète par l'usage du pays où le contrat s'est passé (art. 1159); qu'on doit suppléer dans le contrat les clauses qui sont d'usage, quoiqu'elles n'y soient pas exprimées, etc., etc. (2). Enfin le juge, qui est toujours forcé de prononcer, peut, en cas de silence ou d'obscurité de la loi, aller puiser dans l'usage un moyen de la compléter ou de l'interpréter. Mais il y a loin de tous ces cas exceptionnels au principe général qu'on emprunte au droit romain, pour en faire à notre droit actuel une application qui nous paraît mauvaise.

Un peuple qui nous a précédés dans la carrière con-

(1) C. C. crim., 21 déc. 1850, Laviec.—*Id.*, 6 déc. 1851, Vuillemin.— Une circulaire du ministre de l'intérieur, du 4 mars 1848, s'étant prononcée pour l'abrogation implicite de la loi de 1814, une circulaire du ministre des travaux publics du 20 mars 1849 et une autre du ministre de l'intérieur du 15 déc. 1851, sans aborder directement la question, l'ont cependant tranchée en ordonnant la suspension des travaux publics les dimanches et les jours fériés. (D. pér. 48. 3. 81, et 49. 3. 46.)

(2) *V.* en outre, comme renvoyant aux usages locaux, les art. 590, 593, 668, 1738, 1753, 1754, 1755, 1758, 1759, 1777 du Cod. Nap.

stitutionnelle, et qui a sur nous l'avantage que donne l'expérience de plusieurs siècles, le peuple Anglais admet comme principe constant qu'une loi ne peut être abrogée que par une autre loi; il pousse si loin le respect pour ce principe, qu'il y a peu d'années encore, un plaideur offrit le gage de bataille à son adversaire, en vertu d'une vieille loi du moyen âge sur le combat judiciaire. Cette loi, quoique inobservée depuis longtemps, et d'ailleurs complétement en désaccord avec les mœurs nouvelles, ne fut pas cependant considérée comme étant tombée en désuétude, et il fallut un acte du parlement pour l'abroger.

Une des conséquences du principe que nous venons de développer, c'est que, dans un gouvernement tel que le nôtre, le pouvoir exécutif ne devrait jamais souffrir qu'une loi fût placée, par suite de la négligence de ses agents, dans cette position douteuse qui n'est ni la vie ni la mort. Quand une loi n'est pas observée depuis longtemps, elle s'efface du souvenir des justiciables, qui d'ailleurs, en la voyant violer chaque jour à la face de l'autorité qui ne réclame pas, peuvent croire qu'elle a réellement cessé d'exister. Et cependant nous avons vu souvent le pouvoir réveiller des dispositions qui dormaient depuis longues années dans le vaste dépôt du *Bulletin des Lois*, et en demander l'application contre les particuliers. Selon nous, il en a le droit; mais alors le devoir qui lui est imposé de faire abroger formellement celles qu'il considère comme n'étant plus en harmonie avec l'état de la société, n'en devient que plus rigoureux, car il doit éviter tout ce qui peut entraîner les citoyens dans l'erreur ou devenir pour eux une source de procès.

89. La révolution de 1789 n'a pas seulement porté sur le droit public, mais elle a réformé l'ensemble de

notre législation par des lois qui ont statué sur presque toutes les matières de droit public et de droit privé. Cependant quelques-unes des anciennes lois ont survécu, et sont encore en vigueur aujourd'hui. Les lois romaines, les ordonnances, les coutumes générales ou locales, les statuts, les règlements qui portaient sur les matières réglées par le Code Nap., ont cessé d'avoir force de loi à partir de la promulgation de ce Code. (L. 30 vent. an XII, 7.) Il en est de même des dispositions relatives aux matières qui sont l'objet des Codes de commerce, de procédure, d'instruction criminelle, des Codes pénal, forestier, etc., etc. Cependant il faut observer que ce principe ne s'applique qu'aux matières réglées par un système complet dans les lois nouvelles, et non à celles qui ne sont l'objet que de quelques dispositions isolées (C. C. 19 fév. 1813); ainsi il y a des lois antérieures aux Codes que ceux-ci supposent, auxquelles ils se réfèrent, et qui par conséquent sont encore en vigueur. Le Code pénal dit même positivement dans son art. 484 que dans toutes les matières qui n'ont pas été réglées par lui, et qui sont régies par des lois et règlements particuliers, les cours et les tribunaux continueront de les observer. C'est surtout en matière de police qu'il existe un grand nombre d'anciens règlements dont quelques-uns ont une date fort ancienne, et sont encore appliqués aujourd'hui : tels sont l'édit de décembre 1607, concernant la voirie; l'arrêt du Conseil du 27 février 1765, sur l'alignement; celui du 7 septembre 1755, relatif aux matériaux à prendre dans les endroits non clos pour l'usage des ponts et chaussées, etc., etc. Parmi ces règlements, il en est même qui sont formellement confirmés par les lois postérieures : tels sont les règlements sur la voirie, confirmés par l'art. 29 du tit. 1

de la loi du 19 juillet 1791; ceux sur la police municipale, confirmés par les art. 1 et 3 du tit. 11 de la loi des 16 et 24 août 1790 (1).

La loi des 19 et 21 juillet 1791 autorise l'administration à publier de nouveau les lois et règlements de police et à rappeler les citoyens à leur observation; c'est ce qu'il convient de faire toutes les fois qu'il s'agit d'une disposition qui peut être ignorée de la masse des citoyens: ainsi le Directoire exécutif a pris, le 25 messidor an V, un arrêté pour ordonner l'exécution des mesures prescrites en cas d'épizootie par un arrêt du parlement du 24 mars 1745, et par deux arrêts du Conseil des 19 juillet 1746 et 16 juillet 1784, arrêts que le ministre de l'intérieur présente comme n'étant point abrogés, mais dont il déclare avoir concilié les dispositions avec l'ordre constitutionnel. En effet, il arrive souvent que l'application des anciennes lois pénales ne peut avoir lieu que partiellement, parce que plusieurs de leurs dispositions sont abrogées formellement ou implicitement : telles sont celles qui prononcent des peines qui n'ont point été conservées dans le Code pénal, comme la peine du fouet, de l'amende honorable, etc. Il faut donc alors distinguer avec soin ce qui est abrogé de ce qui peut coexister avec les lois nouvelles.

90. On distingue deux interprétations de la loi : l'interprétation par *voie de doctrine*, qui est donnée par les jurisconsultes sans aucune force obligatoire, ou par les tribunaux avec une force obligatoire entre les par-

(1) La Cour de cassation a décidé, toutes chambres réunies, le 5 fév. 1844 (Corneille), que l'édit de 1607 était devenu obligatoire pour toute la France, en vertu de la loi du 19 juill. 1791, t. 1, art. 29, sans distinction du pays où il avait ou non reçu la formalité de l'enregistrement.

ties seulement, et l'interprétation par *voie d'autorité*, qui a la même force que la loi. L'ordonnance de 1617, t. 1, art. 17, défendait aux parlements de faire cette interprétation qu'elle réservait au Roi comme législateur. La loi du 16-14 août 1790, t. 2, art. 12, partait du même principe en enjoignant aux juges de s'adresser au Corps législatif. Mais cette facilité laissée à la nouvelle magistrature eut pour résultat d'encombrer le Corps législatif de demandes d'interprétation formées par les tribunaux toutes les fois qu'ils rencontraient une difficulté. Il devint alors nécessaire de déterminer les cas où l'interprétation législative pourrait être demandée. La loi du 1er décembre 1790, art. 21, statue que, lorsqu'un jugement a été cassé deux fois et qu'un troisième tribunal a jugé en dernier ressort de la même manière que les deux premiers, la question sera renvoyée au Corps législatif, qui rendra un décret déclaratoire auquel la Cour de cassation se conformera. Sous la Constitution du 22 frim. an VIII, un règlement du 5 nivôse an VIII décida que le Conseil d'Etat développerait le sens des lois sur le renvoi qui lui en serait fait par les consuls des questions qui leur auraient été présentées. C'était là une interprétation provoquée par le pouvoir dans un intérêt général. L'interprétation sur procès fut réglée par la loi du 16 septembre 1807; elle avait lieu lorsque la Cour de cassation avait annulé deux arrêts ou jugements en dernier ressort, rendus dans la même affaire, entre les mêmes parties, et qui avaient été attaqués par les mêmes moyens; elle pouvait être demandée par la Cour de cassation avant le second arrêt; sinon la Cour de cassation prononçait, toutes sections réunies sous la présidence du grand juge; si le troisième arrêt était attaqué, l'interprétation était de droit. L'interprétation donnée en vertu du ré-

glement du 5 nivôse an VIII avait les mêmes caractères que la loi (*V.* n° 105); l'interprétation donnée sur procès, en vertu de la loi du 16 sept. 1807, n'avait que la force d'une décision judiciaire. (*V.* avis du C. d'Et. du 17 déc. 1823.)

En 1828, la pensée que la loi doit être interprétée par le législateur lui-même prévalut et donna lieu à la loi du 30 juillet, d'après laquelle, lorsque après la cassation d'un premier arrêt ou jugement en dernier ressort, le deuxième arrêt ou jugement rendu dans la même affaire, entre les mêmes parties, avait été cassé par les mêmes moyens, le jugement de l'affaire était renvoyé à une Cour impériale qui prononçait sans recours; mais, dans la session législative suivante, une *loi interprétative* était soumise aux Chambres. Ce système avait été critiqué sous plusieurs rapports. 1° Il donnait à la dernière Cour impériale plus d'autorité qu'à la Cour de cassation, qui se trouvait ainsi placée dans un état d'infériorité tout à fait incompatible avec sa qualité de Cour suprême. 2° En renvoyant l'interprétation au Corps législatif par la raison que *c'est à l'auteur d'une loi à l'interpréter*, on supposait que chaque législature était également bien pénétrée des intentions des législatures antérieures; que les Chambres de la restauration, par exemple, auraient pu se mettre à la place du Corps législatif impérial, ou de la Convention de 1792, pour expliquer leurs intentions; on pouvait même arriver à une impossibilité, car si les trois branches du pouvoir législatif n'étaient pas d'accord sur l'interprétation à donner, aucune conciliation ne pouvait avoir lieu, puisqu'il ne s'agissait pas d'innover, mais seulement d'expliquer le sens d'une loi. 3° Enfin la loi ainsi rendue devait s'appliquer aux difficultés non encore jugées qui lui étaient antérieures, si, comme

on le disait, elle était *interprétative* du droit existant; mais l'application de ce principe aurait conduit à une véritable rétroactivité, parce qu'en réalité, avec notre système législatif, il aurait été très-difficile de faire des lois purement interprétatives.

On a senti l'impossibilité d'une interprétation législative, et la loi du 30 juillet 1828 a été abrogée par une loi du 1er avril 1837. Aujourd'hui, lorsque après la cassation d'un premier arrêt ou jugement rendu en dernier ressort, le deuxième arrêt ou jugement rendu dans la même affaire, entre les mêmes parties, procédant en la même qualité, est attaqué par les mêmes moyens que le premier, la Cour de cassation prononce toutes les chambres réunies. Si le deuxième arrêt ou jugement est cassé par les mêmes motifs que le premier, la Cour impériale, ou le tribunal auquel l'affaire est renvoyée, doit se conformer à la décision de la Cour de cassation, dont l'arrêt termine ainsi le procès, mais n'a, dans les autres procès de même nature, que l'autorité d'un arrêt solennel. Le gouvernement serait libre de faire une proposition au Corps législatif, afin de statuer sur la difficulté; mais la loi qui interviendrait alors serait introductive d'un droit nouveau, et n'aurait d'effet que pour l'avenir. Le gouvernement a usé de ce droit, même avant la loi du 30 juillet 1828, en proposant et faisant voter la loi du 19 mars 1817, laquelle, en modifiant les articles 115 et 160 du Code de commerce, a fait disparaître des difficultés qui divisaient les Cours. Ce que nous venons de dire ne s'applique qu'aux lois et non à la Constitution, dont les articles peuvent être interprétés par le Sénat, aux termes de l'art. 27, § 3 de la Constitution.

Nous devons faire observer, en terminant le chapitre consacré au *Pouvoir législatif*, que nous n'avons en-

tendu parler que de son organisation actuelle. Quelle qu'ait été la forme plus ou moins régulière des différents pouvoirs qui ont gouverné la France depuis la révolution de 1789, leurs actes ont eu force obligatoire et l'ont encore, à moins qu'ils n'aient été abrogés formellement ou implicitement (*v.* n° 87), ou qu'ils n'aient eu qu'un intérêt de circonstance. Cette observation s'applique même aux actes des gouvernements dits *provisoires* qui n'existent que pendant quelques jours, et dont la mission est de faciliter la transition d'un gouvernement à l'autre.

CHAPITRE III.

DU POUVOIR EXÉCUTIF ET DE SES ACTES.

SOMMAIRE.

91. Le pouvoir exécutif doit être confié à une seule personne.
92. Responsabilité de l'Empereur.— Responsabilité des ministres.
93. Résumé des attributions du pouvoir exécutif.
94. Commandement des troupes de terre et de mer.
95. Droit de traiter avec les nations étrangères. — Modification des tarifs de douane.
96. Limites du droit de traiter quant aux obligations pécuniaires et aux cessions de territoire.
97. *Idem* quant à la cession des propriétés privées.
98. Droit de nommer et de révoquer les agents de l'administration.
99. Droit de rendre des décrets. — Actes de l'ancienne monarchie. — Différentes espèces de décrets.
100. Forme et publicité des décrets.
101. Limites du droit de rendre des décrets.
102. Moyens de recours contre les décrets.
103. Droits et devoirs de l'autorité judiciaire quant à l'interprétation et l'application des décrets.
104. Des décrets inconstitutionnels de Napoléon Ier.
105. Des avis du Conseil d'Etat.

106. Interprétation, abrogation des décrets.
107. Peut-on réformer par un simple décret les actes des Assemblées de la révolution et les décrets de Napoléon qui ne contiennent que des mesures d'exécution.
108. Arrêtés des préfets et des maires.
109. Instructions et circulaires des ministres. — Renvoi.
110. Du droit de grâce.
111. Utilité du droit de grâce.
112. Formes dans lesquelles est exercé le droit de grâce.
113. Effets de la grâce, en quoi elle diffère de la réhabilitation.
114. De la réhabilitation.
115. Du droit d'amnistie. — En quoi l'amnistie diffère de la grâce.

91. Lorsqu'il s'agit de faire la loi, on convoque des assemblées composées d'hommes graves, auxquels on soumet la discussion des projets déjà élaborés par les conseils du gouvernement. C'est une chose utile, en effet, que ces luttes d'opinions diverses, que ces discussions d'où jaillit la lumière : la délibération ne saurait être trop approfondie, et les lenteurs qu'elle entraîne sont compensées par le mérite de la décision qui la suit. Mais il n'en est plus ainsi lorsque le principe étant une fois arrêté, il s'agit de le mettre à exécution. Il faut alors l'unité de vues, la célérité d'action que l'on ne peut rencontrer dans une réunion d'hommes ; et, pardessus tout, il faut que l'exécution entraîne une responsabilité qu'on ne saurait imposer à une assemblée, parce que les résolutions qu'elle prend ne peuvent être attribuées à aucun de ses membres en particulier, mais à tous en général. De là ce principe qui régit tout notre droit public, et dont on rencontre l'application à tous les degrés de la hiérarchie administrative, que *délibérer est le fait de plusieurs*, *exécuter est le fait d'un seul*. La plénitude du pouvoir exécutif est attribuée à l'Empereur ; c'est ce que la Constitution exprime dans son article 6, en disant qu'il est *le chef de l'Etat*.

92. Le système de l'irresponsabilité du chef de l'État et de la responsabilité des ministres qui contre-signent ses actes, emprunté à la Constitution anglaise, adopté par la Constitution du 3 sept. 1791, par la Charte de 1814 et par celle de 1830, a été remplacé par un système tout opposé. Aujourd'hui l'Empereur est responsable, mais seulement devant le peuple français, auquel il a toujours le droit de faire appel; ses ministres ne dépendent que de lui; ils ne sont responsables que chacun en ce qui le concerne des actes du gouvernement. Il n'y a point de solidarité entre eux; ils ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat. (Const., art. 5 et 13.)

Le préambule de la Constitution explique ainsi cette théorie : « Dans notre pays, monarchique depuis huit » cents ans, le pouvoir central a toujours été en s'aug- » mentant. La royauté a détruit les grands vassaux; » les révolutions elles mêmes ont fait disparaître les ob- » stacles qui s'opposaient à l'exercice rapide et uniforme » de l'autorité. Dans ce pays de centralisation, l'opi- » nion publique a sans cesse rapporté tout au chef du » gouvernement, le bien comme le mal. Aussi, écrire » en tête d'une Charte que ce chef est irresponsable, » c'est mentir au sentiment public, c'est vouloir éta- » blir une fiction qui s'est trois fois évanouie au bruit » des révolutions.

» La Constitution actuelle proclame au contraire » que le chef que vous avez élu est responsable devant » vous; qu'il a toujours le droit de faire appel à votre » jugement souverain, afin que, dans les circonstances » solennelles, vous puissiez lui continuer ou lui retirer » votre confiance. Etant responsable, il faut que son » action soit libre et sans entraves. De là l'obligation » d'avoir des ministres qui soient les auxiliaires ho- » norés et puissants de sa pensée, mais qui ne forment

» plus un conseil responsable, composé de membres
» solidaires, obstacles journaliers à l'impulsion parti-
» culière du chef de l'État, expression d'une politique
» émanée des Chambres, et par là même exposée à des
» changements fréquents qui empêchent tout esprit
» de suite, toute application d'un système régulier. »

93. Considéré comme chargé du pouvoir exécutif,
« l'Empereur est le *chef de l'État*. Il commande les
» forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les
» traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme
» à tous les emplois, fait les règlements et décrets né-
» cessaires pour l'exécution des lois. (Const., art. 6.)

» Il a le droit de déclarer l'état de siége dans un ou
» plusieurs départements, sauf à en référer au Sénat
» dans le plus bref délai. » (*Id.* art. 12.)

94. L'Empereur a la haute direction des forces de terre et de mer pour soutenir au dehors les intérêts nationaux et assurer au dedans le règne des lois. En vertu de son droit de commandement, il nomme les généraux qui le remplacent à la tête des troupes. Le droit de commander les armées emporte celui de prendre toutes les mesures relatives à l'organisation, à l'équipement, à l'armement des troupes ; d'appeler sous les drapeaux les soldats laissés dans leurs foyers, ou d'y renvoyer ceux qu'il est inutile de garder sous les armes ; de faire mouvoir les corps de troupes, de fortifier ou démanteler les places fortes, etc., etc.

95. Les négociations d'un peuple avec les nations qui l'entourent supposent une connaissance approfondie de la situation politique, militaire et commerciale de chacune d'elles, connaissance qui ne peut s'acquérir que par des relations diplomatiques dont le secret est la condition essentielle. Ces négociations ne peuvent procurer d'avantage qu'autant qu'elles sont

coordonnées les unes avec les autres pour former un système complet ; il faut donc qu'elles soient confiées à une seule personne. Le droit de faire la guerre, surtout, ne pourrait sans danger être livré à un corps délibérant, si facile dans son entraînement, si indiscret dans ses discussions. Un souverain n'a point d'intérêt à souscrire des traités ruineux, à faire une paix honteuse ou une guerre intempestive ; il est d'ailleurs en présence de l'opinion publique qui l'avertirait et le retiendrait, dans le cas où sa propre prudence ne suffirait pas pour sauvegarder les intérêts du pays.

Quoique le pouvoir exécutif ne puisse en général établir ou supprimer un impôt, l'art. 3 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, interprétant l'art. 6 de la Constitution, décide que les modifications de tarifs peuvent valablement être faites par un traité de commerce. « On ne saurait, dit M. Troplong dans son » *rapport*, considérer comme des lois d'impôt les mo- » *difications* apportées par des traités de commerce à » des tarifs de douanes..... Les taxes douanières ne sont » que l'élément nécessaire d'un contrat, la contre- » partie d'un échange, la condition d'une réciprocité » de bons rapports, et l'impôt disparaît ici sous la pré- » dominance du traité diplomatique. »

96. La faculté de faire des traités reçoit une limite naturelle dans les attributions du pouvoir législatif, sans le concours duquel il ne doit être fait aucune dépense Ainsi, en supposant un traité dans lequel serait stipulé le versement d'une somme d'argent à une nation étrangère, l'exécution de cette promesse serait subordonnée au vote du Corps législatif et du Sénat.

Mais on se demande s'il en serait de même pour le cas où un traité contiendrait la cession du territoire. Sans aucun doute. A la vérité, en 1815, un traité

non confirmé par le Corps législatif a cédé à la Prusse le département du Mont-Blanc et la forteresse de Landau; l'indépendance de St-Domingue, autrefois colonie française, a été reconnue par une ordonnance du 17 avril 1825. Ces deux faits sont contraires au droit de l'ancienne monarchie, qui exigeait le concours de la nation pour autoriser le démembrement de la France. En 1358, les états généraux délibérèrent sur le traité fait par le roi Jean, captif en Angleterre, et s'opposèrent aux cessions de territoire qu'il avait consenties; en 1506, ils annulèrent un traité par lequel Louis XII faisait une cession de même nature à l'empereur Maximilien; en 1526, une assemblée de notables s'opposa à la cession de la Bourgogne que François Ier avait promise à l'Espagne pendant sa captivité; enfin, si, aux termes de l'ordonnance de 1566, qui n'a fait à cet égard que rappeler les anciens principes, les rois de France ne pouvaient aliéner le domaine de la couronne au profit de simples particuliers, ne devait-on pas en conclure, à plus forte raison, qu'ils ne pouvaient aliéner une portion du territoire au profit d'une puissance étrangère?

Toutes ces raisons subsistent encore. Il faut y ajouter qu'aujourd'hui les citoyens français jouissent de droits politiques dont ils ne peuvent être privés par un acte du pouvoir exécutif; ce qui aurait lieu si un simple traité pouvait les rendre étrangers. Lorsque les circonstances obligent à retrancher quelques membres de la famille nationale, il faut que l'impérieuse nécessité soit reconnue dans les formes les plus solennelles, et que la nation elle-même intervienne pour consentir à un si grand sacrifice. Les traités de 1815 ne peuvent s'expliquer que par la force majeure qui pesait alors sur la France affaiblie; ils sont le résultat d'un fait qui

a pu dominer le droit, mais qui n'a pu l'anéantir.

Les défenseurs de l'ordonnance de 1825, relative à Saint-Domingue, se sont retranchés dans l'art. 64 de la Charte, qui mettait les colonies dans une position exceptionnelle, en n'accordant point à leurs habitants les mêmes droits politiques qu'aux autres Français, et en les soumettant au régime des ordonnances Ce serait abuser étrangement des mots que de considérer la cession d'une colonie comme un acte d'administration Le chef de l'Etat ne peut avoir, même sur cette portion éloignée de notre territoire, plus de droits qu'il n'en a sur les biens qui composent le domaine de l'Etat. Quoique les colons ne jouissent pas des mêmes droits politiques que les habitants de la métropole, ils sont aptes à en jouir, et il suffit pour cela qu'ils viennent fixer leur domicile sur le territoire continental de la France; ils ont donc droit à la même protection que tous les autres Français.

La question peut se présenter aussi sous un autre point de vue, à l'égard des provinces qui ont été conquises par la force des armes. Alors il faut faire une distinction : ou ces provinces ont été ajoutées au territoire soit continental soit colonial de la France, ou elles ont été seulement occupées militairement par nos troupes. Dans le premier cas, elles sont devenues françaises, et peuvent d'autant moins être cédées par un simple traité qu'elles ont été acquises à l'aide des armées et des finances de l'Etat. Dans le second cas, il n'y a pas eu incorporation; tout s'est réduit à une simple occupation motivée par les nécessités de la guerre, et rien ne s'oppose à ce que l'évacuation ait lieu sur l'ordre de l'Empereur, ou même du général qui commande l'armée en son nom, en cas d'ur-

gence (1). Cette distinction donne naissance à la question de savoir par quel acte s'opère l'incorporation d'un pays conquis au territoire français. Jusqu'ici aucune disposition du droit public positif n'a statué sur cette question; si nous consultons les précédents, nous voyons que l'Algérie a été organisée par des actes du pouvoir exécutif (2). Il est vrai que ces actes reçoivent une consécration indirecte du Corps législatif, lorsqu'il est appelé à voter les dépenses qu'entraîne l'administration du pays conquis.

97. Par une conséquence des principes que nous venons de poser, l'Empereur ne saurait, dans un traité, disposer de la propriété d'un de ses sujets.

« Tous les monuments de notre droit public, dit M. Dalloz (3), nous apprennent que le pouvoir du prince, dans les traités, finit là où commencent les intérêts privés des citoyens et les principes du droit commun qui les protégent. Les conventions diplomatiques ne peuvent porter la plus légère atteinte à ces intérêts et aux lois qui les garantissent, qu'autant qu'elles sont revêtues elles-mêmes de la sanction de la loi. Entre plusieurs exemples, on se rappelle les dispositions du traité d'Utrecht qui définissaient les conditions de successibilité des sujets respectifs de la France et de l'Angleterre. Chacun sait que cette partie du traité, par

(1) Un arrêt de la Cour de cassation, ch. civ., du 2 juillet 1833 (Roussillon), a consacré le principe que les rois de France n'ont jamais eu le droit d'aliéner, à titre incommutable, les biens et droits cédés en vertu de conquêtes.

(2) Organisation judiciaire, deux ordonnances du 26 sept 1842.—Organisation municipale, ord. du 28 sept. 1847. — Organisation provinciale et départementale, arrêté du 9 déc. 1848.

(3) Consultation pour les propriétaires de la Veloz-Mariana, *Recueil alph.*, v° *Loi*, sect. 1, art. 2, § 3, note.

cela qu'elle avait trait à des intérêts privés, au droit civil de l'État, quoique cette dérogation n'eût rien que de raisonnable et ne blessât aucun des principes du droit naturel, ne reçut d'exécution en France qu'après avoir été revêtue des formes législatives qui existaient à cette époque, c'est-à-dire, qu'après qu'elle fut confirmée par la déclaration du 19 juillet 1739, vérifiée et enregistrée par les parlements..... Si les traités ne peuvent créer de simples impôts, tel légers qu'ils soient, à moins qu'ils n'aient reçu la sanction législative, à combien plus forte raison sont-ils impuissants pour disposer de la propriété privée? »

98. L'Empereur nomme à tous les emplois. Il est de la nature du gouvernement monarchique que toute délégation d'autorité, que toute mission politique, judiciaire, administrative, militaire, dérive du chef de l'État. Cette délégation peut être faite immédiatement par l'Empereur lui-même, ce qui a lieu pour les fonctions les plus importantes, ou médiatement au nom de l'Empereur par les ministres, les directeurs généraux des services publics, etc., pour les fonctions moins importantes.

L'exercice de certaines fonctions exigeant des connaissances et des aptitudes spéciales, la nomination à ces fonctions a dû être subordonnée à des conditions de science et de capacité dont on s'assure par des grades universitaires, par des études faites dans les écoles spéciales destinées à pourvoir à différents services publics, par le surnumérariat, par des examens, quelquefois par le concours, et même par l'élection pour les membres des tribunaux de commerce (1). Tantôt ces conditions sont

(1) Les membres des conseils municipaux, d'arrondissement, de département, nommés par l'élection, ne sont pas fonctionnaires publics, puisqu'ils n'ont aucune délégation de l'autorité.

réglées par une loi, tantôt elles le sont par des ordonnances ou des décrets. Une loi du 5 juillet 1850 porte que des règlements d'administration publique détermineront les conditions d'admission et d'avancement, pour les services publics dans lesquels ces conditions ne sont pas réglées par une loi. Elle veut que, dans tous les services publics qui le permettront, il soit réservé une portion déterminée de fonctions, emplois ou gestions, aux anciens militaires des armées de terre et de mer ayant contracté un ou plusieurs engagements, et aux marins et ouvriers des arsenaux portés depuis plus de quinze ans sur les registres de l'inscription maritime.

Du droit de nommer dérive celui de révoquer; ce n'est qu'autant qu'il est revêtu de cette double prérogative, que le pouvoir exécutif peut être responsable de ses actes. Cependant la faculté de révoquer reçoit exception à l'égard d'une catégorie de fonctionnaires qui ne sont pas, à proprement parler, les agents de l'administration, et auxquels des considérations très-puissantes ont fait conférer l'inamovibilité; ce sont les juges des tribunaux de première instance, les conseillers des Cours impériales, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, qui sont nommés par l'Empereur, parce que c'est de lui qu'émane toute justice, mais qui sont inamovibles parce qu'ils doivent être mis à l'abri de l'influence qu'exerce le pouvoir; ils peuvent être déposés ou mis à la retraite pour des cas prévus et selon les formes légales (1).

99. « L'Empereur, dit l'art. 6 de la Constitution, fait les règlements et décrets nécessaires pour l'exécution des lois. » L'autorité royale, dans l'ancienne France, s'est manifestée par des actes qui émanaient autant du

(1) *V.* L. du 20 avril 1810 et décret du 1er mars 1852 sur la discipline et la mise à la retraite des magistrats.

pouvoir législatif que du pouvoir exécutif. Ces actes étaient qualifiés de *capitulaires* sous les rois de la première et de la seconde race, et d'*ordonnances* sous les rois de la troisième; sous cette dénomination on comprenait :

Les *ordonnances* proprement dites réglaient d'une manière générale quelque partie importante du droit public ou privé; elles étaient ordinairement rendues sur la provocation des états généraux (1).

Les *édits* contenaient aussi des dispositions générales, mais ils étaient ordinairement restreints à un seul objet, tandis que les ordonnances en contenaient souvent plusieurs. Ils étaient rendus spontanément et portaient la date du lieu où ils avaient été rendus : tels que les édits de Moulins, de Blois, etc.; ou bien l'indication des matières qui y étaient traitées : édits sur les duels, sur les secondes noces, etc.

Les déclarations ne statuaient pas à nouveau, mais expliquaient, réformaient ou révoquaient une ordonnance ou un édit.

Les *chartes* portaient concession de priviléges aux provinces et aux villes.

Les *statuts* étaient des règles spéciales destinées à régir des corporations.

Les *lettres patentes* étaient délivrées dans l'intérêt

(1) On peut citer : pour le droit public, l'ordonnance d'août 1374, qui fixe à 14 ans la majorité des rois de France; celles de 1226 sur l'utilité générale du royaume; du 25 mai 1413, sur la réformation et la police du royaume; de 1579, sur la police du royaume; de juin 1287, sur les bourgeoisies; de février 1566, sur l'inaliénabilité du domaine de la couronne; et pour le droit privé, les ordonnances d'août 1539 pour la réformation et l'abréviation des procès; l'ordonnance de janvier 1629, connue sous le nom de code *Michaud*, contenant des dispositions sur les substitutions, les donations, les successions, les cessions de biens, les faillites, etc.; celle de 1731 et celle d'août 1735, sur les donations, etc., etc.; d'août 1747, sur les substitutions, etc., etc.

d'un particulier, par exemple pour lui concéder l'exploitation d'une mine, le droit d'établir une usine sur un cours d'eau, etc.

Les *lettres closes* statuaient également sur des intérêts particuliers; elles différaient des premières en ce qu'elles arrivaient fermées.

Les *mandements*, adressés aux fonctionnaires, leur enjoignaient d'exécuter les ordres précédemment donnés.

Les *arrêts du Conseil d'État* étaient des décisions prises par le Roi en Conseil d'État. Tantôt ils statuaient d'une manière réglementaire: tel est l'arrêt du Conseil du 7 septembre 1755 sur les matériaux à prendre dans les propriétés privées pour la confection des travaux d'utilité publique, qui est encore en vigueur; tantôt ils résolvaient les difficultés résultant des ordonnances, édits, lettres patentes, etc.; tantôt enfin ils statuaient sur des contestations particulières, et n'avaient alors, comme les jugements, d'autorité qu'entre les parties.

Les ordonnances et édits n'étaient obligatoires qu'autant qu'ils avaient été enregistrés par les parlements; en cas de refus de leur part, le Roi ordonnait l'enregistrement, et au besoin le faisait faire dans une séance appelée *lit de justice* à laquelle il présidait; l'enregistrement contenait alors la mention qu'il était fait de l'*exprès mandement* du Roi. Tous les actes qui se rattachent aux matières réglées par nos Codes sont abrogés aujourd'hui; mais il existe des ordonnances, édits et arrêts du Conseil, statuant sur des matières de police, qui continuent à être en vigueur, soit d'après des lois particulières, soit d'après la disposition générale de l'art. 484 du Code pénal : tels sont l'art. 7 du tit. 28 de l'ordonnance de 1669 sur le marchepied ou chemin de halage (*v.* le décret du 22 janvier 1808);

l'édit de 1607 sur la grande voirie, l'arrêt du Conseil du 7 septembre 1755, dont nous avons parlé plus haut, etc., etc.; ce qui donne lieu à la question de savoir si ces différents actes étaient obligatoires dans les pays formant autrefois le ressort des parlements où ils n'avaient point été enregistrés. Cette question a été résolue affirmativement par un arrêt de la Cour de cassation, toutes chambres réunies, en date du 5 février 1844 (Corneille), dans lequel on lit : « Attendu que les lois de police et de sûreté publique obligent tous les citoyens et toutes les parties du territoire; que notamment les règlements généraux sur la voirie ont été reconnus et déclarés applicables à toutes les communes de France par les lois précitées de 1790 et 1791 (1), sans distinction et sans en excepter les anciens ressorts de parlements où l'édit de 1607 et les règlements subséquents sur la matière n'auraient pas été enregistrés (2). » Le Conseil d'État a jugé la même chose le 23 février 1837. (Voitet.)

Sous l'empire de notre Constitution, les lois sont l'œuvre du pouvoir législatif. Mais le législateur, en matière administrative surtout, doit souvent se contenter de poser les principes, et laisser au pouvoir exécutif le droit de statuer sur une foule de détails que lui seul connaîtra bien, par des décrets réglementaires qu'il pourra adapter aux besoins du moment et changer suivant les circonstances. Outre cette délégation générale, qui n'excède pas les limites du pouvoir exécutif, il arrive quelquefois qu'une loi donne à ce pouvoir une délégation spéciale pour régler certaines choses qui

(1) L. 16-24 août 1790, t. 11, art. 1 et 3. — L. 19-22 juillet 1791, t. 1, art. 29.

(2) Plusieurs arrêts en sens contraire avaient été rendus par la chambre criminelle le 24 juillet 1834. (Petit.)

dépendent du pouvoir législatif lui-même : c'est ainsi que la loi du 14 floréal an X autorise le gouvernement à établir les tarifs des droits de navigation ; l'art. 147 de la loi du 28 avril 1816, le tarif des droits d'octroi, quoiqu'en principe général les impôts ne puissent être créés que par une loi.

Les actes du pouvoir exécutif qualifiés aujourd'hui de décrets (1) se divisent donc en *décrets généraux* et *décrets spéciaux*.

Les *décrets généraux*, qu'on appelle aussi *réglementaires*, émanent d'une délégation du pouvoir législatif, et forment une sorte de législation secondaire. Comme la loi, ils statuent pour l'avenir par une série de dispositions qui embrassent une certaine généralité, qui deviennent exécutoires par la publicité, et qui sont appliquées tantôt par l'autorité judiciaire, tantôt par

(1) Depuis 1789 le mot *décret* a signifié tantôt un acte du pouvoir législatif, tantôt un acte du pouvoir exécutif. Il reçoit le premier sens dans les Constitutions du 3 septembre 1791 (*v.* ch. 3, § 2 et 3), du 5 fructidor an III (art. 92). Cependant on le voit quelquefois, dans le Bulletin officiel, en tête d'actes du pouvoir exécutif. — A partir de la Constitution du 22 frimaire an VIII, il est remplacé par le mot *loi ;* les actes du pouvoir exécutif sont qualifiés d'*arrêtés ;* mais, après le sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII, qui établit le gouvernement Impérial, le mot *décret* rémplace le mot *arrêté*. On sait que Napoléon Ier rendit, sous le titre de *décrets*, de véritables lois. (*V.* n° 104.)— Le nom d'*ordonnance* a été donné aux actes du pouvoir exécutif pendant la monarchie constitutionnelle de 1814 à 1848. La qualification de décret reparaît avec le gouvernement provisoire pour indiquer un acte législatif ; elle garde ce sens jusqu'à la publication de la Constitution de 1848, et, concurremment avec le mot *arrêté*, elle est employée pour désigner les actes du pouvoir exécutif A partir du 2 décembre 1851 jusqu'au 29 mars 1852, époque de la convocation du Sénat et du Corps législatif (décret du 6 mars 1852), le Président a pu statuer par des décrets sur les matières législatives. Mais, à partir de ce jour, les grands corps de l'État étant constitués, la Constitution a été en vigueur, et le mot *décret* n'a plus signifié que des actes du pouvoir exécutif, ainsi que le mot *ordonnance* de 1814 à 1848. (*V.* Const., 58.)

l'autorité administrative, suivant la matière qu'ils réglementent (1).

Les *décrets spéciaux* sont les moyens d'action du pouvoir exécutif statuant sur les différentes matières qui sont dans ses attributions.

Les décrets réglementaires eux-mêmes se divisent en *règlements d'administration publique* et décrets *réglementaires proprement dits*.

Ce qui caractérise les règlements d'administration publique, c'est l'intervention du Conseil d'État qui doit nécessairement donner préalablement son avis, formalité qui est constatée dans le préambule du décret par ces mots : *le Conseil d'État entendu*. (Const., art. 50 ; décr. org. du 15 janv. 1852, art. 1.) C'est ainsi que les deux décrets du 22 août 1854 sur l'organisation des académies, sur le régime des établissements d'instruction supérieure, ont été rendus en vertu des art. 11 et 14 de la loi du 14 juin 1854 sur l'instruction publique.

Quelques décrets spéciaux doivent aussi, d'après une disposition formelle de la loi et à cause de leur importance, être rendus *dans la forme des règlements d'administration publique*, c'est-à-dire le *Conseil d'Etat entendu*. On peut citer comme exemple les décrets rendus pour l'autorisation des sociétés anonymes (C. de com., art. 37), pour les concessions de mines (L. du 21 avril 1810, art. 28).

Les *décrets réglementaires* proprement dits ne dif-

(1) *V.* comme exemples de ces sortes de décrets l'ordonnance du 11 octobre 1820 sur le service des cours et tribunaux, rendue en vertu de la loi du 20 avril 1810 ; l'ordonnance du 1er août 1827 sur le régime forestier, rendue en vertu de la loi du 21 mai 1827 (Code forestier) ; celle du 18 février 1834, qui indique les formalités des enquêtes relatives aux travaux publics, rendue en vertu de la loi du 7 juillet 1833.

fèrent des règlements d'administration publique qu'en ce que le concours du Conseil d'État n'est pas exigé. En général, ils sont rendus sur le rapport d'un ou de plusieurs ministres : tels sont le décret du 30 janvier 1854, relatif à l'organisation de l'Observatoire, qui a été rendu sur le rapport du ministre de l'instruction publique; le décret du 1er mars 1854, portant règlement sur l'organisation du service de la gendarmerie, rendu sur le rapport du ministre de la guerre, et, à une époque plus reculée, l'ordonnance du 7 août 1822, prescrivant des mesures d'une grande importance sur la police sanitaire, qui a été rendue sur le rapport du ministre de l'intérieur. Ils peuvent aussi être rendus spontanément.

C'est la loi qui détermine dans quels cas il sera statué par un *règlement d'administration publique ;* la loi peut aussi imposer l'obligation de prendre l'avis d'un conseil autre que le Conseil d'État, par exemple du conseil de l'instruction publique, du conseil de l'amirauté, etc. Dans ces différents cas, la mention que cette formalité a été accomplie doit être faite dans le préambule du décret. Enfin le ministre qui propose le décret peut prendre l'avis de corps savants, composer même des commissions spéciales d'hommes versés dans les matières qu'il s'agit de régler; mais il n'y a là rien d'obligatoire et le préambule n'en fait pas mention.

Les décrets spéciaux se subdivisent en *décrets gouvernementaux* et *décrets administratifs*. Les premiers prescrivent des mesures relatives à la marche du gouvernement, telles que la convocation du Corps législatif, des conseils généraux, la nomination ou la révocation des ministres et des différents fonctionnaires, etc., etc.

Les *décrets administratifs* ont pour but des mesures d'utilité générale, telles que la déclaration d'utilité pu-

blique d'une route, d'un chemin de fer, etc.; des autorisations exigées dans un but de police, par exemple, celle d'établir des usines sur les cours d'eau; des concessions de mines et de desséchement; l'autorisation de créer certains établissements, tels que les communautés religieuses de femmes, etc; des actes de tutelle des personnes morales, telles que les autorisations à donner aux actes qui intéressent la fortune des départements, communes, hospices, etc. Les décrets sont en général précédés d'une instruction administrative dont le complément est l'avis soit d'une des sections du Conseil d'Etat, soit du Conseil tout entier. (*V.* le décret du 30 janvier 1852.)

Enfin l'Empereur statue encore par des décrets sur les difficultés qui s'élèvent à l'occasion d'actes administratifs, lorsque les réclamations ont un caractère contentieux. Ces décisions ont une nature qui leur est *propre;* elles terminent une contestation qui s'est élevée soit entre l'Etat et un particulier, soit entre deux particuliers; elles sont rendues après une instruction dans laquelle les parties ont pu présenter leurs moyens respectifs, et sur l'avis du Conseil d'Etat qui remplit alors les fonctions d'un haut tribunal; elles ont ainsi tous les caractères des jugements, et diffèrent des décrets proprement dits, en ce qu'elles n'ont d'effet qu'entre les parties dont elles ont terminé le différend. C'est ce qui nous a déterminé à leur donner la qualification d'*arrêts du Conseil*, comme l'a fait M. Macarel dans son recueil de la *Jurisprudence du Conseil d'Etat en matière contentieuse.* Il serait à désirer que cette qualification, qui leur a d'ailleurs été donnée aussi par les art. 46 et 47 de la loi du 28 avril 1816, leur fût définitivement attribuée, pour les distinguer des actes de l'administration active.

100. Tous les décrets sont à peu près revêtus de la même forme; ils sont intitulés au nom de l'Empereur, signés par lui et contre-signés par le ministre; ceux qui doivent être rendus en Conseil d'Etat portent ces mots : *le Conseil d'Etat entendu*, ou *le Conseil d'Etat au contentieux entendu* (1). S'ils ont été rendus sur le rapport des ministres, ils portent : *Sur le rapport de notre ministre secrétaire d'Etat au département de.....* (2). Ces décrets reçoivent la même publicité que les lois par l'insertion au Bulletin officiel, ou par le mode accéléré prescrit par l'article 4 de l'ordonnance du 27 novembre 1816 et l'ordonnance du 18 janvier 1817. (*V.* n° 86) (3).

Quant aux décrets spéciaux, il suffit qu'ils soient notifiés aux personnes qu'ils concernent. Ceux qui concernent des établissements comportant un personnel, par exemple un chemin de fer, sont valablement notifiés au directeur, qui est obligé d'en donner connaissance à tous ses agents; ceux-ci ne pourraient, en cas de contravention aux dispositions de ces décrets, prétexter cause d'ignorance. (C. C. crim., 9 mai 1844. Deyme.)

101. Les décrets ne peuvent statuer sur les choses réservées au pouvoir législatif et à l'autorité judiciaire. Ainsi ils ne pourraient changer l'ordre des successions, établir une législation pénale, étendre ou restreindre la jouissance des droits politiques ou des droits civils,

(1) Pour savoir quels sont les décrets qui doivent être portés à l'assemblée générale et ceux qui doivent être portés aux assemblées de sections, *v.* décr. du 30 janv. 1852.

(2) Décr. du 9 déc. 1852, qui règle la formule de promulgation des lois, sénatus-consultes et décrets.

(3) La chambre civile de la Cour de cassation a décidé, le 4 août 1845 (Labarthe), qu'il y avait excès de pouvoir et violation de la loi dans le fait d'un tribunal qui avait appliqué une ordonnance portant tarif d'un droit de péage, quoiqu'elle n'eût point été publiée.

modifier les règles relatives aux conventions, à la transmission des propriétés, établir des impôts, etc. Toutefois il est des cas, ainsi que nous l'avons fait remarquer plus haut, où les décrets statuent sur des matières qui excèdent les limites du pouvoir exécutif, mais c'est en vertu d'une délégation spéciale de la loi. Il est des décrets qui statuent sur des intérêts individuels, il en est même qui touchent à des droits sur lesquels le pouvoir exécutif exerce une action administrative : tels sont ceux qui déclarent l'utilité publique d'un travail et autorisent ainsi l'expropriation des particuliers; ceux qui prononcent des concessions de mines, qui autorisent à construire des usines sur les cours d'eau navigables ou non. Ces décrets sont précédés d'une enquête administrative qui a pour but de provoquer les réclamations des particuliers dont les intérêts ou les droits pourraient être compromis par la décision à rendre. Le décret qui intervient ensuite tranche les difficultés qui ont été soulevées pendant l'enquête, mais seulement dans l'étendue de la compétence administrative, en laissant intactes celles qui sont de la compétence de l'autorité judiciaire. Ainsi le décret portant autorisation d'établir une usine sur la rive d'un cours d'eau non navigable rejette toutes les oppositions qui ont été formées dans l'enquête par les riverains, mais il ne tranche pas la question de propriété du sol sur lequel l'usine doit être construite, quand même cette question aurait été soulevée dans l'enquête, et quoiqu'elle soit préjudicielle à la construction de l'usine, parce qu'elle est de la compétence de l'autorité judiciaire, devant laquelle elle peut être portée et qui seule peut la résoudre.

102. Existe-t-il des moyens de recours contre les décrets impériaux? Il en existe deux généraux, l'un

par lequel on sollicite le rapport ou la modification d'un décret, l'autre par lequel on demande son annulation comme étant vicié d'inconstitutionalité.

Le premier recours se forme par une simple pétition à l'Empereur, pétition qui peut lui être adressée par tout le monde en tout temps, mais qui ne donne pas nécessairement lieu à une décision, car on s'adresse ici à son pouvoir purement discrétionnaire. Afin d'assurer à tous un libre et sérieux recours à l'autorité impériale, dit le préambule d'un décret du 18 décembre 1852, renouvelant les dispositions d'un décret du 20 septembre 1806, il est créé dans le sein du Conseil d'État une commission de pétitions présidée par un conseiller d'État et composée de deux maîtres des requêtes et de six auditeurs renouvelés tous les trois mois. Toutes les pétitions adressées à l'Empereur sont transmises à cette commission et immédiatement examinées par elle. Chaque semaine le président de la commission remet à l'Empereur un rapport résumant ses travaux et indiquant les propositions qu'elle croit devoir signaler à son attention. (Décr. du 18 déc. 1852, art. 1, 2, 3, 4.)

Le second recours est ainsi établi par l'art. 29 de la Constitution du 14 janvier 1852 : « Le Sénat maintient » ou annule tous les actes qui lui sont déférés comme » inconstitutionnels par le gouvernement, ou dénoncés » pour la même cause par les pétitions des citoyens. » Ce recours diffère du premier en ce qu'il est nécessairement suivi d'une instruction et d'une décision. Voici ce que prescrit à cet égard le décret du 31 decembre 1852, art. 21, 22, 23 :

Lorsque c'est le gouvernement qui défère l'acte comme inconstitutionnel, le décret qui saisit le Sénat nomme les conseillers d'État qui doivent prendre part

à la discussion ; le décret est renvoyé aux bureaux, qui examinent la demande et nomment une commission sur le rapport de laquelle il est statué. Le président proclame le résultat en ces termes : *Le Sénat maintient*, ou *annulé*. La décision est transmise au ministre d'Etat. Les choses se passent à peu près de même, lorsque l'inconstitutionalité est dénoncée par une pétition ; seulement, à la lecture de la pétition en séance générale, la question préalable peut être proposée, et, si elle est admise, le président déclare qu'il n'y a pas lieu à plus ample informé. Dans le cas contraire, le président avise le ministre d'Etat. La pétition est renvoyée dans les bureaux, et il est procédé comme dans le cas précédent. La Constitution ne prescrit aucun délai à l'exercice du droit qu'elle confère au gouvernement et aux citoyens de lui dénoncer les actes inconstitutionnels. Nous devons en conclure que ce droit pourra être exercé à quelque époque que ce soit, sans qu'on puisse opposer la mise à exécution de l'acte attaqué. Mais, d'un autre côté, les droits acquis en vertu de cet acte devront être respectés, et son annulation ne pourra avoir d'effet que pour l'avenir.

Un recours particulier est établi contre les décrets qui ont été rendus sur *l'avis du Conseil d'Etat*, par l'article 40 du décret du 22 juillet 1806, lequel autorise les personnes qui se croient lésées dans leur droit ou leur propriété par une décision du Conseil d'Etat rendue en matière non contentieuse à présenter une requête, et ajoute que, sur le rapport qui en sera fait, l'affaire sera renvoyée, s'il y a lieu, soit à une section du Conseil d'Etat, soit à une commission. Nous traiterons de cette espèce particulière de recours dans le chapitre du 3e volume consacré aux recours et à la procédure devant le Conseil d'Etat.

Les décrets, étant une émanation de l'autorité discrétionnaire du pouvoir exécutif, ne peuvent en général être attaqués par la voie contentieuse devant le Conseil d'Etat. Cependant certains décrets d'administration sont moins l'exercice d'un pouvoir purement discrétionnaire que le règlement des intérêts et des droits des particuliers dans des matières qui touchent à l'intérêt général; si donc les droits qu'ils ont pour but de régler étaient lésés, le recours par la voie contentieuse devant le Conseil d'Etat et dans la forme de l'opposition devrait leur être ouvert. (*Voir* notamment C. d'Etat, 20 nov. 1845. Versailles.—*Id.* 12 mai 1846. Laval.) Il est très-difficile de tracer la ligne de démarcation qui sépare les décisions dont nous parlons de celles dans lesquelles l'intérêt général et le pouvoir discrétionnaire étant dominants, le recours par la voie contentieuse serait non recevable. Il peut arriver, comme dans les espèces citées, que l'on n'attaque seulement qu'une disposition du décret.

On a senti la nécessité de provoquer dans différents cas les réclamations non-seulement des droits, mais encore des intérêts privés; la décision est alors précédée, ainsi que nous l'avons dit plus haut, d'une enquête dans laquelle les parties intéressées présentent leurs observations. C'est ce qui a lieu notamment en matière d'établissement d'usines sur les cours d'eau. Le décret qui intervient ensuite est considéré comme contradictoire vis-à-vis toutes les personnes qui sont intervenues ou qui pouvaient intervenir. Mais si les formalités de l'enquête n'ont pas été observées, toutes les parties intéressées sont admises à attaquer le décret par la voie contentieuse. (C. d'Etat, 3 mai 1844. De Marielle.) Il est rapporté, et l'on procède ensuite à une instruction régulière.

Si le décret, quel qu'il soit, est attaqué pour excès de pouvoir, il y a là matière à un recours par la voie contentieuse, puisque le droit qui protége chaque citoyen contre les empiétements d'une autorité sur l'autre est violé. C'est par suite de ce principe que le Conseil d'Etat a admis le pourvoi par la voie contentieuse contre la disposition d'un décret qui, en prescrivant le curage d'une rivière non navigable ni flottable, ordonnait l'établissement d'un marchepied sur ses rives et interdisait d'y planter à moins d'un mètre de l'arête de la berge, et a annulé cette dernière disposition, comme contenant un excès de pouvoir en établissant illégalement une servitude sur les propriétés riveraines du cours d'eau. (C. d'Etat, 15 déc. 1853. Biennais.)

Nous verrons avec plus de détails, en traitant des recours et de la procédure devant le Conseil d'Etat, dans quels cas, dans quels délais et dans quelles formes ces différents pourvois peuvent être intentés. (*V.* 3me volume.)

103. Les décrets sont obligatoires pour tous les citoyens, et les tribunaux doivent les appliquer dans la limite de leur compétence. L'étendue de cette compétence varie suivant qu'il s'agit de décrets réglementaires qui statuent pour l'avenir d'une manière générale, ou de décrets individuels qui prescrivent des mesures relatives au gouvernement ou à l'administration. Les premiers, faits en vertu d'une délégation du pouvoir législatif, ont tous les caractères de la loi, et les tribunaux, quand ils sont appelés à en faire l'application, ont le droit de les interpréter comme la loi elle-même. Les seconds sont des actes du pouvoir exécutif proprement dit, par lesquels il donne des ordres, accorde des permissions et prend des mesures d'intérêt général. Les tribunaux ne peuvent que les appliquer, car, s'ils étaient

appelés à les interpréter, ils pourraient en méconnaître l'esprit et en fausser l'exécution. En cas de doute, ils doivent demander l'interprétation à l'autorité dont l'acte est émané. Ainsi un tarif de droit de péage établi par un décret en vertu des lois des 14 floréal an X, 24 juillet 1843, art. 7, sera appliqué et interprété par les tribunaux. Un décret qui autorise l'établissement d'une usine sur un cours d'eau ne pourra être qu'appliqué et non interprété par les tribunaux. Nous reviendrons sur cette distinction importante, contestée par quelques publicistes et confirmée par la Cour de cassation (Ch. civ., 19 janv. 1853. Riquet).

Les tribunaux peuvent-ils apprécier la constitutionalité ou la légalité d'un décret et se refuser à l'appliquer? Sous l'empire des Chartes de 1814 et de 1830 et de la Constitution du 4 novembre 1848, l'affirmative n'était pas douteuse. (C. C. crim., 14 juin 1844. Marcellin.) Aujourd'hui l'on peut dire que le Sénat ayant reçu de l'article 29 de la Constitution le droit de statuer sur la constitutionalité des décrets, ils sont présumés constitutionnels et doivent être appliqués comme tels par les tribunaux, tant qu'ils ne sont pas annulés par le Sénat; que, dans le cas où ils sont attaqués par les parties dans le cours d'un procès, les tribunaux doivent seulement surseoir à statuer jusqu'après la décision du Sénat; que, s'il en était autrement, il pourrait y avoir contradiction entre la jurisprudence des tribunaux et l'autorité du Sénat. On peut invoquer à l'appui de cette opinion la jurisprudence de la Cour de cassation, qui a déclaré obligatoires les décrets inconstitutionnels rendus par Napoléon Ier.

Nous n'adoptons pas cette opinion, et nous croyons que la Constitution de 1852 a créé une garantie nouvelle sans vouloir diminuer les anciennes. Le Sénat et les

tribunaux, agissant dans la sphère de leur juridiction réciproque, se placent à des points de vue différents et prononcent des décisions qui n'ont rien d'inconciliable. Le Sénat statue directement et d'une manière générale sur la constitutionalité; le décret qu'il frappe est anéanti et ne peut plus être invoqué par personne; celui qu'il déclare valable ne peut plus être accusé d'inconstitutionalité. Un tribunal ne décide pas d'une manière générale qu'un décret est nul; mais lorsqu'on invoque devant lui et qu'on lui demande d'appliquer un décret, il a le droit d'examiner s'il a force obligatoire, et de refuser de l'appliquer dans le cas de la négative; sa décision n'a d'effet qu'entre les parties en cause; elle n'oblige pas les autres tribunaux, elle ne l'oblige pas lui-même pour l'avenir, et il peut revenir sur sa décision. Cette doctrine est la sauvegarde des droits individuels, qui pourraient être compromis par une exagération du pouvoir exécutif dont l'histoire nous montre des exemples. Elle est d'ailleurs sans danger pour le pouvoir, qui peut, aux termes de l'art. 26 de la Constitution, poser la question de constitutionalité au Sénat; si cette question est résolue affirmativement, il est évident qu'elle ne peut plus être soulevée devant les tribunaux.

L'attribution donnée au Sénat par la Constitution de 1852 ne doit pas modifier la solution donnée à cette question, car avant 1852 il existait aussi des moyens de faire annuler une ordonnance inconstitutionnelle : on pouvait s'adresser au Roi. Or on aurait pu dire alors comme aujourd'hui que les parties devaient employer cette voie, et que les tribunaux devaient seulement surseoir jusqu'à la décision à intervenir. Cependant la doctrine contraire avait prévalu non-seulement dans la jurisprudence, mais encore

dans la loi du 28 avril 1832, qui a ajouté à l'art. 471 du Code pénal un 15e paragraphe pour punir d'une amende « ceux qui auront contrevenu aux règlements » *légalement* faits par l'autorité administrative. » Les tribunaux avaient donc et ont encore le droit d'examiner si les actes de l'administration dont on leur demande l'application sont légaux, sinon il faudrait admettre qu'ils doivent appliquer indistinctement tous les règlements émanés des préfets et des maires, et que le § 15 de l'art. 471 est abrogé (1). Nous verrons dans le numéro suivant que la jurisprudence de la Cour de cassation sur la validité des décrets inconstitutionnels antérieurs à la Charte repose sur des raisons qui n'ont rien d'applicable à la question actuelle.

Par une conséquence des principes ci-dessus posés, les tribunaux ne sont pas tenus d'appliquer les décrets qui ne sont pas revêtus des formes essentielles; *tel* serait un décret constituant un règlement d'administration publique qui ne mentionnerait pas que le Conseil d'État a été entendu. (C. C. crim., 14 juin 1844. Marcellin.)

104. L'empereur Napoléon Ier a rendu sans l'intervention du Corps législatif un certain nombre de décrets statuant sur des matières réservées au pouvoir législatif : tels sont ceux du 14 novembre 1806 sur les tribunaux maritimes, du 26 août 1811 sur la naturalisation non autorisée, du 14 mai 1812 sur le port d'armes de chasse, etc., etc. Ces décrets, dont quelques-uns, notamment le dernier, ont été abrogés depuis, étaient avant 1814 appliqués comme des lois

(1) Notre opinion est professée par M. Sérigny, *Questions et traités de droit administratif*, p. 506; par M. Dufour, *Traité général de droit administratif*, 2e édit., t. 1, p. 63.

par les tribunaux sans aucune réclamation. Ce fut seulement dans les premières années de la Restauration que, les principes constitutionnels étant mieux connus, on soutint devant les tribunaux leur illégalité. Il fut répondu que l'art. 28 de la Constitution de l'an VIII donnait au Tribunat le droit de déférer au Sénat, pour cause d'inconstitutionalité, les actes du gouvernement, et que le Sénat, aux termes de l'art. 22, avait le droit de les annuler; que même après la suppression du Tribunat, qui fut opérée par le S.-C. du 19 août 1807, les simples citoyens avaient pu déférer les actes inconstitutionnels au Sénat par des pétitions; que le Sénat lui-même avait pu les annuler d'office, et qu'aucune annulation n'ayant été prononcée, les décrets avaient acquis force de loi. Outre cette argumentation, contestable sur plusieurs points, il existait en faveur des décrets un puissant moyen puisé dans l'art. 68 de la Charte de 1814, qui maintenait *toutes les lois existantes et non contraires à la Charte*. En fait, les décrets inconstitutionnels existaient comme lois, étaient appliqués comme tels par les tribunaux; ils ont donc reçu de cet article 68 la ratification dont ils avaient besoin. Mais il faut, pour que cette jurisprudence soit applicable: 1° que les décrets aient été promulgués régulièrement avant la Charte de 1814, d'où il résulte qu'on ne pourrait en promulguer un pour la première fois maintenant (C. C. crim., 12 juill. 1844. Ruelle); 2° qu'ils soient compatibles avec la Charte de 1814. C'est ainsi que la chambre criminelle de la Cour de cassation a décidé, le 21 mai 1847 (Marin), qu'un décret du 1er mai 1812 avait été abrogé implicitement par la Charte à raison du tribunal extraordinaire qu'il créait, de la procédure exceptionnelle qu'il établissait, des peines exceptionnelles qu'il prononçait.

105. L'on trouve dans le Bulletin des Lois plusieurs actes du pouvoir exécutif qualifiés d'*avis du Conseil d'État*, dont il n'est pas toujours facile d'apprécier la nature et de déterminer les effets; la jurisprudence de la Cour de cassation elle-même a subi sur ce point plusieurs modifications. Voici quels nous paraissent être les véritables principes sur cette matière. Le Conseil d'État a été créé par la Constitution du 22 frimaire an VIII pour rédiger les lois et règlements d'administration publique, et résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative, le tout sous la direction des consuls (52). Un règlement du 5 nivôse an VIII porte qu'il *développe le sens des lois*, sur le renvoi qui lui est fait par les consuls des questions qui leur ont été présentées. Enfin, la loi du 16 septembre 1807, après avoir déterminé les cas où il y a lieu à interprétation de la loi, dit que cette interprétation est donnée dans la forme des règlements d'administration publique, c'est-à-dire après délibération du Conseil d'État; dans tous les cas, le Conseil d'État ne fait que préparer des projets ou donner des avis; il n'a par lui-même aucune autorité, et ses actes n'ont de valeur qu'autant qu'ils sont adoptés par le chef du gouvernement.

Ces principes étant posés, il faut distinguer différents cas. Lorsqu'un règlement d'administration publique, rédigé par le Conseil d'État, a été transformé en décret par l'empereur Napoléon Ier, il est obligatoire pour les tribunaux, s'il n'est pas contraire à la Charte de 1814, et cela, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation, lors même qu'il contient des dispositions qui excèdent les limites du pouvoir exécutif. Il en est de même des avis donnés pour *développer le sens d'une loi*, conformément au règlement du 5 nivôse an VIII. Ces avis, quand ils ont été revêtus de la signature

de l'Empereur, sont validés par la jurisprudence de la Cour de cassation, non comme décisions du Conseil d'État, mais comme décrets impériaux.

Lorsque le Conseil d'Etat prononçait, en vertu de la loi du 16 septembre 1807, après deux arrêts de la Cour de cassation, dans la même affaire, entre les mêmes parties, sur les mêmes moyens, ses décisions ont été longtemps considérées comme ayant force de loi; mais cette opinion a été condamnée par le Conseil d'Etat lui-même dans un avis en date du 17 décembre 1823, approuvé le 26. Il y est dit positivement « que la décision étant accordée à l'occasion d'un procès et pour » lever l'obstacle qui en empêchait le jugement, et » étant d'ailleurs rendue par le Roi, chef suprême de » l'Etat et source première de la justice, n'est qu'une » *interprétation judiciaire*, qui n'a ni le caractère ni » les effets d'une interprétation législative; — que cette » interprétation, légalement bornée au cas particulier » pour lequel elle a été donnée, n'est pas la règle né- » cessaire de tous les cas analogues; en quoi elle dif- » fère essentiellement de la loi. » (*V*. Duvergier, Collection des lois, t. 24, p. 300.) La Cour de cassation a adopté cette doctrine dans un arrêt du 13 février 1836 (Barba).

Quand le Conseil d'Etat prononçait sur le contentieux administratif, les avis qu'il donnait, lorsqu'ils étaient confirmés par l'Empereur, devenaient de véritables jugements, bons seulement pour ceux qui les avaient obtenus. Il arrive quelquefois cependant que ces avis sont insérés au Bulletin des Lois; mais cette publicité n'ajoute rien à leur force. Napoléon Ier a blâmé la Cour de cassation d'avoir changé sa jurisprudence par suite de décrets de cette nature, en disant qu'ils n'étaient

que des jugements qui ne pouvaient avoir le caractère d'actes interprétatifs de la loi (1).

Depuis la publication de la Charte de 1814, qui a déterminé les attributions du pouvoir exécutif, attributions qui n'ont point été modifiées par la Constitution de 1852, les *avis du Conseil d'Etat*, approuvés autrefois par le Roi, aujourd'hui par l'Empereur, ne peuvent plus avoir force de loi; ce ne sont que de simples ordonnances ou décrets obligatoires pour tous, quand ils statuent dans les limites constitutionnelles par voie de disposition réglementaire et générale, et n'ayant d'effet qu'entre les parties, lorsqu'ils sont rendus sur des questions du contentieux administratif.

Il arrive aussi quelquefois que les ministres, usant du droit qui leur appartient de consulter la section du Conseil d'Etat à laquelle se rattache leur ministère, sur des questions de leur compétence, publient et rendent obligatoires dans la limite de leurs attributions l'avis qu'ils en reçoivent. Il est évident qu'ici *l'avis* puise son autorité dans l'approbation du ministre qui se l'est approprié. Quand l'*avis* ainsi publié s'applique à une question de la compétence de l'autorité judiciaire, il n'a plus aujourd'hui pour les tribunaux que l'autorité d'une opinion émanée d'un corps éminent par sa position et par sa science, sans avoir rien d'obligatoire.

106. Lorsqu'il s'agit d'interpréter une ordonnance ou un décret dont l'interprétation n'appartient pas aux tribunaux d'après la règle que nous avons posée ci-dessus (n° 103), c'est à l'Empereur que l'on doit s'a-

(1) *V.* Merlin, *Répert.*, v° *Rente seigneuriale*, § 2, n° 6 bis, et Dall., *Rec. alph.*, t. 9, p. 802, en note. — Arrêt de la Cour de cassation du 16 avril 1838, Req. (Plasse).

dresser. Cette règle s'étend même aux actes analogues émanés des gouvernements antérieurs. C'est encore à l'Empereur qu'il appartient d'abroger ou de modifier ses propres actes et ceux des pouvoirs exécutifs qui l'ont précédé. (C. d'Etat, 7 juillet 1853. Hospices d'Amiens.) Les raisons qui nous ont fait repousser l'abrogation des lois par désuétude n'existant pas pour les ordonnances et les décrets, nous pensons qu'elle doit avoir effet à leur égard.

107. Nous avons déjà vu que les Assemblées de la révolution et l'empereur Napoléon Ier avaient cumulé le pouvoir législatif avec le pouvoir exécutif. Il en résulte que quelques actes de ces Assemblées, de même que certains décrets impériaux, contiennent des dispositions de deux natures différentes : les unes qui ont le caractère législatif, les autres qui sont purement réglementaires. L'Empereur ne peut pas par un décret modifier les premières ; mais son droit reste entier à l'égard des autres, qui n'ont pas changé de nature par suite de la qualification qu'on a donnée à l'acte qui les contient. (C. C. req., 11 mai 1837. — Barbéreau.) Cette règle ne serait pas applicable aux actes émanés des Corps législatifs qui se sont rigoureusement renfermés dans leurs attributions; il n'y aurait pas lieu de distinguer entre leurs différentes prescriptions. Les dispositions réglementaires qu'ils contiennent, ayant paru assez importantes pour recevoir le caractère législatif, ne peuvent être abrogées que par une loi.

108. L'Empereur n'est pas le seul organe du pouvoir exécutif qui ait le droit de rendre des décisions obligatoires pour les citoyens. Les préfets et les maires ont aussi, dans de certaines limites que nous déterminerons plus tard, la faculté de prendre des arrêtés, réglementaires qui sont obligatoires dans l'étendue du

département ou de la commune (*v.* t. 3). La violation des ordonnances, décrets, arrêtés, est punie d'une peine qui ne peut être établie par l'acte émané du pouvoir exécutif ou de ses agents, mais qui est prescrite par la loi en vertu de laquelle l'acte a été rendu, ou par l'article 471, § 15, du Code pénal, qui punit d'une amende de simple police ceux qui ont contrevenu aux règlements *légalement* faits par l'autorité administrative.

Il ne faut pas considérer comme faisant partie d'un décret ou d'un arrêté les dispositions insérées par l'autorité dans les cahiers des charges annexés aux décrets ou arrêtés qui portent autorisation de contrats faits avec des compagnies dans l'intérêt de services publics. Ces dispositions constituent des stipulations ordinaires, et leur violation ne pourrait être punie de la peine portée par l'article 471, § 15, du C. pénal. (C. de cass. civ., 10 mai 1844. Chemin de fer. — *Idem*, 24 janv. 1852. Branton.)

109. Les ministres publient aussi des instructions et des circulaires, prennent des décisions. Nous verrons plus bas quelle est l'importance de ces actes. (*V.* n° 118.)

110. *Droits de grâce et d'amnistie.* — Aux prérogatives du pouvoir impérial dont nous venons de parler, il faut ajouter celle de remettre ou de diminuer la peine des individus qui ont subi une condamnation judiciaire. Ce droit de dispenser ainsi de l'exécution de la loi et des jugements est une des attributions de la souveraineté; en l'absence d'une constitution régulière, il était exercé par le Roi, et en même temps réclamé par des seigneurs, des évêques, des abbés, des villes même, soit en vertu de leurs prétentions à la souveraineté, soit par suite de concessions

ou d'anciens usages. A plusieurs reprises, les rois s'efforcèrent de concentrer le droit de grâce sur la couronne: tel fut l'objet des ordonnances de 1359 et de 1449; mais il paraît que ce but ne fut atteint que par l'ordonnance de 1670. Le droit de grâce, supprimé par le Code pénal du 29 septembre 1791, n'a été rétabli que par le sénatus-consulte du 16 thermidor an X, qui en régularisait l'exercice et ne permettait au pouvoir exécutif d'en faire usage que dans un conseil privé composé du grand juge, de deux ministres, deux sénateurs, deux conseillers d'État et deux membres de la Cour de cassation. L'art. 58 de la Charte l'a attribué au Roi; l'art. 55 de la Constitution de 1848, au Président de la république, sous la condition de prendre l'avis du Conseil d'État. L'art. 9 de la Constitution du 14 janvier 1852 rend la plénitude du droit de grâce à l'Empereur, de telle sorte qu'aujourd'hui il n'y a aucun *mode* d'instruction obligatoire.

111. Quelques publicistes ont critiqué le droit de grâce. Bentham dit que, « lorsqu'il s'agit d'un délit » contre la société, le pardon n'est plus un acte de » clémence, mais une prévarication réelle. Si les lois, » ajoute-t-il plus bas, sont trop dures, le pouvoir de » faire grâce est un correctif nécessaire, mais ce cor- » rectif est encore un mal. Faites de bonnes lois, et ne » créez pas une baguette magique qui ait la puissance » de les annuler. Si la peine est nécessaire, on ne doit » pas la remettre. Si elle n'est pas nécessaire, on ne » doit pas la prononcer (1). » On trouve dans cette proposition tout ce qu'il y a d'absolu et en même temps d'incomplet dans les systèmes de l'école à laquelle appartenait Bentham. Quelque perfectionnée que soit une législation criminelle, elle ne peut que classer les délits et indiquer pour chaque classe le *maximum* et le *mini-*

(1) *Traité de législ. civ. et pén.*, t. 2, 3e part., ch. 10.

mum de la peine. Lorsque ces différentes prescriptions faites *à priori* se trouvent en présence des faits, elles sont souvent trop rigoureuses. Cependant le juge, lié par la loi, est obligé d'en faire l'application, tout en gémissant sur la disproportion de la peine à la faute. C'est alors qu'il est utile de faire intervenir le pouvoir discrétionnaire qui rétablit l'équilibre.

La législation serait parvenue au degré chimérique de perfection dont parle Bentham, que le droit de grâce ne serait pas encore inutile; car la législation a toujours pour interprètes des hommes sujets à l'erreur, et il peut arriver que l'innocence d'un condamné acquière un degré de probabilité qui ne soit pas assez grand pour autoriser une révision de son procès d'après les règles établies par la loi (*v.* art. 443 et suiv. du C. d'instr. crim.), mais qui suffise cependant pour ne pas le laisser dans les fers. Une trop grande facilité à admettre la révision aurait d'immenses inconvénients; on est donc obligé d'en limiter rigoureusement les cas, et dès lors il peut se trouver en dehors des cas prévus des positions qui inspirent un juste intérêt. Enfin, il est utile autant que juste de présenter en perspective au coupable condamné un adoucissement à sa peine, comme prix de sa conduite postérieure et des efforts qu'il aura faits pour se corriger. Ce serait une législation inhumaine et impitoyable que celle dont aucun repentir ne pourrait adoucir la rigueur. Tout ce qu'on peut demander, c'est que le droit de grâce ne soit exercé qu'avec discernement; et, sous ce rapport, on doit regretter que la législation n'ait prescrit aucune formalité ayant pour but de mettre le pouvoir à l'abri des causes d'erreur ou de surprise qui l'entourent trop souvent.

112. Dans l'usage, la grâce est accordée après un examen qui a lieu dans les bureaux du ministre de la

justice, sur un rapport du garde des sceaux, par un décret signé de l'Empereur et du ministre, et adressé soit à la Cour impériale dans le ressort de laquelle le condamné avait son domicile lors du jugement, soit à celle de sa résidence actuelle. Le décret est entériné par la Cour, en audience solennelle, en présence du gracié; cet entérinement doit être fait sans aucune discussion. Les lettres de grâce accordées en matière correctionnelle et à des militaires condamnés ne sont pas soumises à l'entérinement. On se contente d'en faire mention en marge du jugement qu'elles modifient (Legraverend, t. 2, p. 754-756).

113. La grâce peut être pleine et entière, ou ne porter que sur une partie de la peine, soit en restreignant le temps de sa durée, soit en adoucissant quelques-unes de ses rigueurs; elle peut aussi consister dans la substitution à la peine encourue d'une autre peine moins forte : elle reçoit alors le nom de *commutation de peine*.

On a prétendu que le condamné était maître de repousser la grâce. Nous ne pouvons admettre cette doctrine, qui réduirait à un contrat synallagmatique l'exercice d'un des droits attachés à la souveraineté; nous pensons, comme M. Dufour, que la peine n'est prononcée que dans l'intérêt de la société, et que la société seule peut en exiger l'accomplissement (M. Dufour, 2e édit., t. 1er, p. 17), et, comme M. Trolley, qu'exécuter le condamné qui refuserait sa grâce, ce serait un suicide d'une part et un meurtre de l'autre (M. Trolley, t. 1, p. 152).

114. Lors même que la grâce est complète, elle ne porte que sur la peine proprement dite, et ne remet pas les incapacités civiles et politiques, parce qu'elle n'est toujours qu'un acte de clémence et de pardon.

(C. C. req., 10 avril 1849.— Olivier.) Ce dernier effet est réservé à la *réhabilitation*. La réhabilitation n'est pas un acte de faveur comme la grâce, mais bien un acte de justice subordonné à l'accomplissement de certaines conditions réglées par le Code d'instruction criminelle (L. 2, t. 7, ch. 4). La réhabilitation a été modifiée par la loi du 28 avril 1832, qui a revisé ce code, puis par un décret du Gouvernement provisoire du 18 avril 1848, lequel a été remplacé par la loi des 3-6 juillet 1852, dont les dispositions sont substituées à celles des articles 619 à 635 du Code d'instruction criminelle.

Tout condamné à une peine afflictive ou infamante ou à une peine correctionnelle, qui a subi sa peine ou qui a obtenu des lettres de grâce, peut être réhabilité quand sa conduite est devenue irréprochable (art. 619). La demande ne peut être formée que lorsqu'il s'est écoulé depuis le jour de la libération un délai de trois ans, s'il s'agit d'une condamnation correctionnelle, et de cinq ans, s'il s'agit d'une condamnation à une peine afflictive ou infamante (620); que pendant ce temps il a habité le même arrondissement, et pendant les deux dernières années la même commune (621). La demande en réhabilitation est adressée au procureur impérial de l'arrondissement (621), accompagnée des justifications prescrites par l'art. 623. Des renseignements sont pris par le procureur impérial (624-625), qui transmet toutes les pièces à la Cour impériale, laquelle, après avoir entendu le procureur général, donne un avis motivé. Si cet avis n'est pas favorable, une nouvelle demande ne peut être formée avant l'expiration d'un délai de deux ans; s'il est favorable, il est transmis au ministre de la justice, sur le rapport duquel l'Empereur prononce (art. 626 à 631). Les

lettres de réhabilitation sont expédiées à la Cour qui a donné l'avis; une copie est adressée au tribunal ou à la Cour qui a prononcé la condamnation, pour être transcrite en marge de la minute de l'arrêt ou du jugement de condamnation (632-633). La réhabilitation, dit l'art. 634, fait cesser pour l'avenir, dans la personne du condamné, toutes les incapacités qui résultaient de la condamnation, sauf celles résultant de l'art. 612 du Code de commerce à l'égard des banqueroutiers frauduleux. La réhabilitation ne peut être accordée au condamné pour crime qui a commis un second crime et subi une nouvelle condamnation à une peine afflictive ou infamante, ni au condamné qui, ayant obtenu sa réhabilitation, encourt une nouvelle condamnation (634).

La distinction entre la grâce et la réhabilitation a été consacrée par un avis du Conseil d'Etat du 8 janv. 1823, dans lequel on lit « que la grâce et la réhabilitation diffèrent essentiellement, soit dans leurs principes, soit dans leurs effets; que la grâce dérive de la clémence du Roi, la réhabilitation de sa justice; que l'effet de la grâce n'est pas d'abolir le jugement, mais seulement de faire cesser la peine; qu'aux termes du Code d'instruction criminelle, le droit de réhabilitation ne commence qu'après que le condamné a subi sa peine; que l'effet de la réhabilitation est de relever le condamné de toutes les incapacités, soit *politiques*, soit civiles, qu'il a encourues; que ces incapacités sont des garanties données par la loi soit à la société, soit aux tiers, et que la grâce accordée au condamné ne peut pas plus le relever de ces incapacités que de toutes les autres dispositions du jugement qui auraient été rendues en faveur des tiers. »

Il est un cas cependant où la grâce produit le même

effet que la réhabilitation, c'est celui où elle est accordée avant l'exécution du jugement. Il résulte en effet de l'art. 26 du Code Napoléon que les incapacités ne sont encourues que par l'exécution du jugement; par conséquent, la grâce accordée auparavant a pour effet de les prévenir. C'est là une règle que nous croyons mauvaise en ce qu'elle donne à la grâce un effet qu'elle n'a point ordinairement : il aurait été plus juste que les incapacités fussent encourues du jour où le jugement était définitif, sauf toutefois le recours en cassation (1). Mais l'article du Code Nap. est formel, et la conséquence que nous en tirons a été admise également par l'avis du Conseil d'État, qui porte : « que les lettres de grâce pleine et entière accordées avant l'exécution du jugement préviennent les incapacités légales et rendent inutile la réhabilitation; que la grâce accordée après l'exécution du jugement *ne dispense pas le gracié de se pourvoir en réhabilitation*, conformément aux dispositions du Code d'instruction criminelle; que les lettres de grâce accordées après l'exécution du jugement ne peuvent contenir aucune clause qui dispense des formalités prescrites par le Code d'instruction criminelle pour la réhabilitation. »

115. Il existe un droit qui a quelque analogie avec le droit de grâce, mais qu'il ne faut pas confondre avec lui, car il en diffère sous plusieurs points fort importants : c'est le *droit d'amnistie*, qualifié autrefois de *droit d'abolition*. « L'amnistie, quand elle est pleine et entière, dit un arrêt de la Cour de cassation, en date du 11 juin 1825, porte avec elle l'abolition des délits

(1) M. Dufour pense que la grâce, dans cette circonstance, ne devrait pas avoir pour effet d'anéantir le jugement, et que le condamné gracié devrait être seulement présumé avoir subi sa peine (*Traité général de droit administratif*, 2e édit., p. 16).

qui en sont l'objet, des poursuites faites ou à faire, des condamnations qui auraient été ou pourraient être prononcées; tellement que ces délits, couverts du voile de la loi par la puissance et la clémence royales, sont, au regard des cours et tribunaux, sauf les droits des tiers en réparation du dommage pour action civile, comme s'ils n'avaient jamais été commis. » Par la même raison, on décide que des individus amnistiés ne peuvent, s'ils commettent un nouveau délit, être condamnés aux peines de la récidive (C. cass. crim., 11 juin 1825; Clémencey); qu'un individu condamné à la peine de mort recouvre, par l'effet de l'amnistie, l'exercice de tous les droits civiques mentionnés dans l'art. 28 du Code pénal, et en général tous les droits qu'il avait avant sa condamnation, à la seule exception de ceux acquis à des tiers (C. C. req., 31 juill. 1850; de Girardin), sauf les restrictions formellement exprimées dans l'acte (C. C. crim., 16 août 1845; de Kersausie). Une solution ministérielle du 30 mars 1833 porte que tous les faits antérieurs à une ordonnance d'amnistie se trouvent nécessairement couverts dès qu'elle a été rendue, et ne peuvent plus servir de base à aucune condamnation. L'amnistie irait même, suivant M. Legraverend, jusqu'à éteindre l'action civile: on voit que cette dernière opinion n'est point adoptée par la Cour de cassation; et c'est avec raison, puisqu'on ne peut priver un citoyen d'un droit qui lui est acquis sans lui donner une juste et préalable indemnité.

De même que les anciennes *lettres d'abolition*, les *décrets d'amnistie* ont un caractère de généralité qui comprend toute une catégorie de crimes ou de délits: tantôt ils interviennent après des troubles politiques et s'appliquent à des faits qui ont été le résultat de l'en-

traînement du moment; ils servent alors à calmer les esprits et à ramener la paix; tantôt, à l'occasion d'un événement heureux, ils font remise de peines légères encourues pour des contraventions peu graves : telles sont un grand nombre d'amnisties accordées aux contrevenants en matière de police du roulage.

La question de savoir si le chef de l'État pouvait accorder une amnistie sans le concours du pouvoir exécutif était controversée sous l'empire des chartes de 1814 et 1830; aujourd'hui elle est tranchée par l'art. 1er du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, portant interprétation et modification de la Constitution, qui dit formellement : « L'Empereur a le droit de faire grâce » et d'accorder des amnisties. »

CHAPITRE IV.

SUBDIVISION ET ORGANISATION DU POUVOIR EXÉCUTIF. — OBLIGATIONS SPÉCIALES AUX FONCTIONNAIRES PUBLICS.

SECTION Ire. — SUBDIVISION ET ORGANISATION DU POUVOIR EXÉCUTIF.

SOMMAIRE.

116. Le pouvoir exécutif se subdivise en politique, administratif et judiciaire.
117. L'autorité judiciaire n'est qu'un démembrement du pouvoir exécutif.
118. Des ministres. — De leurs attributions. — De leurs actes.
118 *bis*. Des ministères et des directions générales.
119. Du Conseil d'État.
120. Organisation du Conseil d'État.
121. Subdivision en sections. — Mode de délibération.
122. Assemblée générale. — Mode de délibération.

123. Répartition des organes du pouvoir exécutif. — Division territoriale.
124. Départements. — Préfets. — Conseils généraux. — Conseils de préfecture.
125. Arrondissements. — Sous-préfets. — Conseils d'arrondissement.
126. Communes. — Maires. — Adjoints. — Conseils municipaux.
127. Tribunaux. — Ministère public.
128. Tribunaux spéciaux.
129. Organisation judiciaire.
130. Haute cour de justice.
131. Le chef de l'Etat ne peut créer des tribunaux à volonté.
132. Autorité militaire.
133. Circonscriptions militaires. — Gendarmerie.
134. Circonscriptions maritimes.

116. Le pouvoir exécutif a une triple mission :

1° A l'extérieur, il règle les rapports de l'État avec les nations étrangères; à l'intérieur, il dirige la marche générale des affaires publiques; il a alors un caractère *politique*.

2° *Il* procure l'exécution des lois d'intérêt général, assure la tranquillité publique et pourvoit à tous les besoins et à tous les services publics; il fait la répartition des charges qui pèsent sur les personnes et sur les propriétés, gère la fortune publique, règle la jouissance des choses laissées dans la communauté, surveille la gestion des intérêts collectifs, etc.

3° Il fait l'application des lois de droit privé aux différends qui s'élèvent entre les particuliers, et l'application des lois de droit pénal aux individus qui les ont violées.

Ainsi le pouvoir exécutif peut se diviser en
Pouvoir politique,
Pouvoir administratif,
Pouvoir judiciaire.

Le *pouvoir politique* est exercé par l'Empereur.

Le *pouvoir administratif* a pour organe une hiérar-

chie d'agents responsables et révocables, à la tête de laquelle se trouvent les ministres.

Le *pouvoir judiciaire* est attribué à des magistrats inamovibles et irresponsables nommés par l'Empereur, au nom duquel se rend la justice (1).

117. Quelques publicistes ont cru voir dans l'autorité judiciaire un troisième pouvoir de l'Etat, parallèle et peut-être même supérieur au *pouvoir exécutif*. Nous n'adoptons pas cette opinion. La réflexion nous montre, en effet, que les deux idées, *confection de la loi*, *exécution de la loi*, comprennent la vie sociale tout entière, de même que *la résolution* et *l'action* expriment toute la vie humaine. L'exécution de la loi est un acte complexe qui se décompose en plusieurs actes ; il comprend l'intelligence des textes, la connaissance des faits, l'application de la loi aux faits, l'ordre et l'exécution de l'ordre. Il n'est pas nécessaire que tous ces actes émanent du même organe ; il peut même être avantageux de les séparer et de les répartir entre des organes différents ; c'est ce qui a lieu chez nous lorsqu'il s'agit de faire exécuter les lois qui règlent l'état des personnes, les intérêts des particuliers entre eux, ou qui répriment les crimes et les délits. Comme l'intelligence de ces lois exige des études spéciales, que l'examen des faits articulés par les parties, des pièces sur lesquelles s'appuient leurs prétentions, emporte un temps considérable, on a confié tout le travail qui précède et prépare l'exécution à des hommes qui se dévouent à ces nobles fonctions et qui en font l'occupation de toute leur vie ; on leur a donné l'inamovibilité

(1) (Const., art. 6.) Les juges de paix, bien que nommés par l'Empereur, sont amovibles (Ch. de 1814, art. 52). Les juges de commerce sont nommés périodiquement par la voie de l'élection ; ils sont institués par l'Empereur. (*V.* C. de com., art. 615 et suiv.)

afin de les placer plus haut dans l'opinion publique, et d'ajouter l'indépendance de la position à l'indépendance du caractère; mais on n'a pas créé un troisième pouvoir principal, étranger au pouvoir exécutif, parce que la loi positive ne peut pas changer la nature des choses.

La pensée que l'autorité judiciaire constitue un troisième pouvoir de l'Etat a pu venir aux anciens publicistes à une époque où l'on n'avait encore que des idées très-confuses sur les véritables principes du droit public, et lorsque les parlements s'attribuaient une participation au pouvoir législatif par l'enregistrement, rendaient des arrêts réglementaires qui avaient force de loi, rédigeaient et faisaient exécuter des ordonnances de police; mais, depuis que le principe de la distinction des pouvoirs a été posé, on doit repousser un système qui n'est pas seulement contraire à la vérité, mais qui est encore dangereux dans ses conséquences.

En effet, l'autorité judiciaire, si elle était un troisième pouvoir analogue aux pouvoirs législatif et exécutif, devrait comme eux être conférée par le choix de la nation; c'est la conséquence à laquelle était arrivée la première Assemblée constituante, qui partait du faux principe que nous combattons. La Constitution du 3 sept. 1791, dans son titre III, art. 5, place le pouvoir judiciaire au nombre des pouvoirs publics, à la suite des pouvoirs législatif et exécutif, et dit qu'il est délégué *à des juges élus à temps par le peuple*. S'il en était ainsi, ce serait en vain que la loi déterminerait ses attributions avec soin; il pourrait toujours en sortir, et attirer à lui, sur les réclamations des particuliers, le jugement de toutes les mesures que prendrait le gouvernement pour la défense de l'Etat, le maintien de

l'ordre ou l'amélioration des choses du domaine public; aucune autorité supérieure ne pourrait le refouler dans ses limites; l'action gouvernementale et l'action administrative passeraient dans ses mains, et il absorberait ainsi tout le pouvoir exécutif. Il ne serait pas possible d'appliquer le principe de la responsabilité aux agents administratifs, car ils ne seraient plus libres, ni aux membres de la magistrature, car ils sont et doivent être irresponsables.

Dans le système contraire, tout se coordonne et s'harmonise. S'agit-il de résoudre des questions d'intérêt privé, de réprimer des crimes et délits, c'est l'autorité judiciaire qui déclare le droit et l'applique au fait reconnu constant. Mais s'agit-il de statuer sur des réclamations qui touchent à l'intérêt public, dont la solution peut avoir de l'influence sur l'action gouvernementale ou administrative, ce sont les organes de cette autorité qui prononcent. Dans le premier cas, la juridiction a été déléguée par la loi; dans le second cas, la juridiction du pouvoir exécutif est restée entière. Enfin, si les deux juridictions sont en lutte, il existe un pouvoir supérieur à l'un et à l'autre qui statue sur la compétence. Ainsi la juridiction administrative marche parallèlement à la juridiction judiciaire, et dans le cas où l'une d'elles sortirait de ses limites, elle y serait ramenée par le pouvoir exécutif, responsable de ses actes devant la nation.

Occupons-nous maintenant des différents organes du pouvoir exécutif.

118. Au premier rang de la hiérarchie se trouvent les *ministres* entre lesquels sont répartis, sous le nom de *départements* ministériels, tous les grands services de l'Etat. L'organisation ministérielle moderne remonte à la loi des 27 avril et 25 mai 1791. D'après

l'article 2 de cette loi, la détermination du nombre et des attributions des ministres, la répartition des services entre eux appartenaient au pouvoir législatif. La Constitution de 1852 pose implicitement le principe contraire, qui d'ailleurs avait été en vigueur depuis l'an VIII jusqu'à 1848, en disant dans son article 13 que les ministres ne dépendent que du chef de l'Etat.

Nous avons déjà dit que les ministres n'ont plus le même caractère que sous l'empire des Chartes de 1814 et 1830 (n° 92). Ils étaient alors l'expression de la politique de la majorité des Chambres; seuls responsables des actes de la couronne, ils imposaient leur volonté au Roi, qui était obligé de se soumettre à l'opinion de son Conseil ou de renvoyer son ministère, au risque de ne pouvoir en former un autre. Aujourd'hui les ministres ne forment plus « un Conseil responsable, composé de ministres solidaires, obstacle journalier à l'impulsion particulière du chef de l'Etat. » Ils ne sont plus que « les auxiliaires honorés et puissants de sa pensée » (préambule de la Constitution). Le contre-seing des ministres, qui était obligatoire depuis 1789 pour rendre exécutoire un acte du souverain, ne l'est plus aujourd'hui; cependant en fait tous les actes du gouvernement portent le contre-seing d'un ministre, et le décret du 22 janvier 1852, en déterminant les actes qui doivent être contre-signés par le ministre d'Etat, montre que c'est encore la règle générale. Mais la signature du ministre n'a plus d'autre effet que celui qu'elle avait dans l'ancienne monarchie, de certifier la signature du souverain.

Les ministres participent à l'exercice du pouvoir par les rapports qu'ils font à l'Empereur, les avis qu'ils donnent dans le Conseil, le contre-seing qu'ils apposent aux décrets; ils ont en outre, chacun dans son dépar-

tement, la délégation d'une partie du pouvoir, qu'ils exercent sous les ordres de l'Empereur; leur autorité s'étend sur tout le territoire, et même, pour quelques-uns, hors de l'empire (tels sont les ministres des affaires étrangères et de la marine). Ils procurent l'exécution des lois et des règlements d'administration publique; pour cela ils correspondent, chacun en ce qui le concerne, avec les fonctionnaires placés sous leurs ordres; ils approuvent ou réforment les actes de leurs subordonnés en cas de recours; et même, dans certaines circonstances déterminées par la loi, ces actes n'ont d'effet que par leur approbation. Ils pourvoient aux services publics qui leur sont confiés, non-seulement par les ordres qu'ils donnent et dont ils surveillent l'exécution, mais aussi par des contrats d'achat, de vente, de louage, de services, de fournitures, etc., dont les principes généraux sont empruntés au droit privé, mais qui reçoivent dans leurs effets des modifications nécessitées par leur caractère d'intérêt public. Ils sont ordonnateurs des dépenses de leur ministère et rendent leurs comptes, qui sont vérifiés par la Cour des comptes et approuvés par le Corps législatif. Ils nomment et révoquent une partie des fonctionnaires placés sous leurs ordres; ils proposent à l'Empereur la nomination et la révocation des autres. Les ministres, pour accomplir leur mission, donnent *des ordres*, font des *instructions* et prennent *des décisions*.

Les *ordres* adressés aux subordonnés ont pour but l'exécution des services qui leur sont confiés. Les *instructions* leur expliquent le sens des lois et décrets qu'ils sont chargés d'appliquer, des ordres qu'ils doivent exécuter. Elles prennent un caractère réglementaire quand elles disposent d'une manière générale, qu'elles contiennent une série de prescriptions pour le

service intérieur de l'administration, pour l'instruction des affaires administratives. Lorsque les instructions sont adressées à une généralité de fonctionnaires, on leur donne le nom de *circulaires*. Les *décisions* sont les résolutions spéciales prises par les ministres, soit spontanément, soit sur une difficulté qui leur est soumise, soit sur une réclamation qui leur est adressée.

Les actes par lesquels les ministres dirigent l'action des fonctionnaires soumis à leurs ordres ne peuvent donner lieu à aucun recours de la part des particuliers : ce sont, en effet, des dispositions générales qu'ils n'ont pas intérêt à attaquer; mais, lorsqu'on veut leur en faire l'application, leur droit naît avec leur intérêt, et ils attaquent alors non pas la décision générale, mais la décision qui les concerne (*V*. C. d'État, 26 juin 1835. Héritiers du duc de Bourbon). Supposons que le ministre des finances résolve dans le sens le plus favorable au fisc une question relative à la perception d'un droit d'enregistrement, et enjoigne par une circulaire à tous les receveurs d'exiger le droit conformément à sa solution ; cette circulaire, obligatoire pour les receveurs, ne pourra être attaquée par personne; mais le redevable auquel le receveur en fera l'application aura le droit de se pourvoir devant le tribunal civil, qui, d'après la loi du 22 frimaire an VII, est compétent pour statuer sur ces questions. Le tribunal, prenant uniquement la loi en considération, statuera sur l'espèce qui lui sera soumise, et non sur la circulaire, qui n'aura pour lui que l'autorité d'une simple opinion. Dans d'autres cas, ce sera devant le ministre lui-même et ensuite devant le Conseil d'État qu'on portera le recours.

L'action des ministres s'exerce aussi directement sur les administrés. Ils statuent alors quelquefois par des

dispositions réglementaires et générales, et le plus ordinairement par des décisions individuelles. En thèse générale, les dispositions de la première classe sont du domaine des décrets impériaux; elles ne peuvent donc être prises par les ministres qu'en vertu d'une délégation spéciale qui est assez rare. On peut en citer comme exemple l'art. 27 du décret du 4 juillet 1804, qui donne au ministre de l'intérieur le droit de publier des règlements pour la police des courses. Les décisions individuelles font application des lois, des décrets, des contrats administratifs. Elles peuvent être attaquées par ceux qu'elles concernent, soit devant le ministre lui-même mieux éclairé, soit même devant l'Empereur, qui a incontestablement le droit de réformer les actes de ses ministres. Quelquefois la décision du ministre touche à des *droits* au nom desquels on peut réclamer dans la forme contentieuse. (*V*. n° 166.) Si, par exemple, le ministre de l'intérieur devant lequel on s'est pourvu contre une décision d'un préfet qui refuse une indemnité réclamée pour préjudice causé par un travail d'utilité publique, refuse également cette indemnité, ce refus n'empêche pas de la demander au Conseil de préfecture. D'autres fois enfin les ministres sont appelés à rendre de véritables jugements qui donnent lieu aussi à un recours devant le Conseil d'État, par exemple quand ils liquident une créance.

118 *bis*. La formation des départements ministériels et la répartition des affaires entre eux, l'organisation centrale de chaque ministère, sont de la compétence du pouvoir exécutif, et ont lieu dès lors par des décrets impériaux. (L. du 24 juill. 1843, 7.) Depuis la loi du 27 août 1791, qui l'a déterminé pour la première fois, le nombre des ministères a varié à plusieurs re-

prises. Il y en a neuf aujourd'hui, et comme leurs attributions ont été fixées récemment, nous indiquerons, après chacun d'eux, la date du décret qui l'a reconstitué. Ce sont ceux des finances (décr. du 30 déc. 1851); de l'instruction publique et des cultes (1) (décr. du 7 mai 1852); de l'intérieur et de la police générale (décr. du 15 déc. 1851, du 21 juin 1853); de l'agriculture, du commerce et des travaux publics (décr. du 23 juin 1853); de la marine et des colonies (décr. du 3 mars 1852); de la guerre (décr. du 7 janv. 1852); de la justice, des affaires étrangères (décr. du 3 janv. 1853); enfin le ministère d'État (décr. des 22 janv. et 14 fév. 1852, et 14 fév. 1853).

Nous n'indiquerons pas la répartition des affaires entre les différents ministères; ce serait faire une nomenclature inutile, parce que le titre donnée à chacun d'eux indique suffisamment ses attributions générales, et que d'ailleurs les pièces qui sont mal à propos adressées à un ministre sont toujours renvoyées à celui dans les attributions duquel se trouve l'affaire qu'elles concernent. Nous dirons seulement quelques mots du ministère d'État, qui est de création nouvelle.

Le ministère d'État a été créé comme un intermédiaire entre l'Empereur et les rouages supérieurs de l'organisation gouvernementale et administrative. Le ministre d'État a d'abord dans ses attributions les rapports du gouvernement avec le Corps législatif, le Sénat et le Conseil d'État; c'est par son intermédiaire que l'Empereur correspond avec les divers ministères; il contre-signe les décrets qui portent nomination des

(1) Avant 1848, l'administration des cultes avait été réunie au ministère de la justice; un décret du 20 mai 1848 l'en a séparée pour la réunir au ministère de l'instruction publique, dont elle n'a pas été distraite depuis.

hauts dignitaires de l'État, des ministres, des présidents du Sénat et du Corps législatif, des conseillers d'État, des sénateurs; il contre-signe encore les décrets qui convoquent ou prorogent le Sénat et le Corps législatif, qui sanctionnent et ordonnent la promulgation des sénatus-consultes, qui convoquent et saisissent la haute Cour de justice, etc. La direction exclusive de la partie officielle du *Moniteur* lui est confiée. Lorsque les ministres s'assemblent chez l'Empereur, il rédige les procès-verbaux de leurs réunions et les conserve. Le service des beaux-arts en général et l'administration des archives impériales lui appartiennent (décr. des 22 janv. 1852 et 14 fév. 1853.) L'administration de la liste civile et du domaine de la couronne a été réunie par un décret du 14 décembre 1852 à ce ministère, qui prend en conséquence le nom de *ministère d'État et de la maison de l'Empereur*. Enfin le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, art. 8, a investi le ministère d'État des fonctions d'officier d'état civil de la couronne.

Les ministres sont aidés dans l'exercice de leurs fonctions par de nombreux auxiliaires, dont la réunion constitue ce qu'on appelle l'*administration centrale;* ils forment *des divisions*, *des sections*, *des bureaux*, entre lesquels sont réparties les affaires. L'organisation de l'administration centrale de chaque ministère a dû être réglée par une ordonnance royale avant le 1er janvier 1845; il ne peut y être fait de modification que par un décret impérial (1).

L'action administrative s'exerce dans les départe-

(1) Nous ne donnons pas ici la date de ces ordonnances, qui ont presque toutes été rendues dans le mois de décembre 1844, parce qu'elles ont subi depuis de nombreuses modifications, et qu'elles n'ont d'importance que pour les employés des ministres.

ments par des agents que nous ferons connaître plus loin.

Les branches les plus importantes du service sont confiées à des agents spéciaux organisés hiérarchiquement, et formant des administrations particulières qualifiées de *directions*, qui se rattachent aux différents ministères : ce sont les administrations *de l'enregistrement et des domaines, des contributions directes, des contributions indirectes, des tabacs, des douanes, des postes, des forêts, des monnaies, de la caisse d'amortissement et de celle des dépôts et consignations*, qui dépendent du ministère des finances ; l'administration *des ponts et chaussées*, qui dépend du ministère des travaux publics : elles ont à leur tête un *directeur* et *un conseil;* les trois premières ont un *directeur* dans chaque département, un *sous-directeur* dans chaque arrondissement, des *receveurs*, des *inspecteurs*, etc. Nous croyons devoir pour le moment nous contenter de ces simples indications, sauf, quand nous traiterons les matières spéciales, à entrer dans de plus grands développements.

En dehors de l'administration proprement dite se trouvent les institutions religieuses et universitaires, dont nous ferons connaître l'organisation en nous occupant des cultes et de l'enseignement.

119. A côté de l'Empereur, chef du pouvoir exécutif, se trouve, comme à chacun des degrés de la hiérarchie administrative, un conseil qui coopère à l'administration et prend le nom de *Conseil d'Etat*. Le pouvoir, lors même qu'il est absolu, sent le besoin de s'entourer de conseillers qui éclairent sa marche et qui allégent pour lui le poids des affaires. Aussi, dans tous les temps, trouve-t-on chez les peuples régis par le gouvernement monarchique, auprès du monarque, un

conseil qui prépare les actes qu'il s'approprie ensuite. L'ancien conseil des rois de France, dont les parlements ont été un démembrement, a joué un rôle important qu'il appartient à l'histoire du droit public de retracer. Ce conseil fut supprimé par la Constitution de 1791, qui, enlevant presque toute attribution à l'autorité royale, avait transporté le pouvoir dans l'Assemblée législative et n'avait laissé au Roi pour conseillers que les ministres qu'elle lui imposait (1).

Le Conseil d'État a dû renaître avec le gouvernement monarchique. La Constitution de l'an VIII, qui contenait ce gouvernement en germe, l'a créé en ces termes : « Sous la direction des Consuls, un Conseil » d'État est chargé de rédiger les projets de loi et les » règlements d'administration publique et de résoudre » les difficultés qui s'élèvent en matière administra- » tive (art. 52). C'est parmi les membres du Conseil » d'Etat que sont toujours pris les orateurs chargés » de porter la parole au nom du gouvernement devant » le Corps législatif (art. 53) (2).

Le Conseil d'Etat de l'an VIII avait reçu de la Constitution des attributions politiques et administratives étendues encore par les règlements et les décrets qui l'avaient successivement organisé, et par des lois spéciales. Il concourait nécessairement à l'exercice du pouvoir législatif par la rédaction des projets de loi, qu'il était chargé de défendre devant le Corps législatif ; à l'exercice du pouvoir exécutif proprement dit par la

(1) L'art. 15 de la loi du 27 avril 1791 portait : « Il y aura un Conseil » d'Etat composé du Roi et de ses ministres. »

(2) L'organisation du Conseil d'Etat de l'an VIII a été faite et successivement modifiée par le règlement du 5 nivôse an VIII, l'arrêté du 7 fructidor an VIII, le S.-C. du 16 thermidor an X, le décret du 10 juin 1806.

rédaction des règlements d'administration publique, par la solution de toutes les difficultés administratives, ce qui s'étendait jusqu'au jugement des questions contentieuses et des conflits. Il imprimait à l'administration une marche uniforme; il préparait, en vertu de lois spéciales, les mesures administratives qui touchaient à des intérêts privés; il avait des attributions de haute police administrative. Placé auprès de l'Empereur comme un utile auxiliaire, il exerçait sous son autorité et avec son approbation une portion du pouvoir impérial, dominant ainsi l'administration tout entière et les ministres eux-mêmes.

La Charte de 1814, en posant le principe de la responsabilité ministérielle, ne pouvait laisser subsister dans la Constitution un corps qui gênait l'indépendance des ministres : elle le passa sous silence. Un Conseil d'Etat cependant fut créé et organisé par les ordonnances du 9 juin 1814, 23 août 1815, 19 avril 1817. Mais il ne pouvait plus avoir une participation nécessaire au pouvoir législatif; le ministère dut être libre dans la préparation et la discussion des lois. Par la même raison il ne fut plus appelé *à rédiger* les règlements d'administration publique, mais seulement à donner son avis sur les projets de règlement. Au lieu de dominer les ministres, il fut seulement chargé de les éclairer; ses différentes sections furent placées sous leur présidence et saisies des affaires sur leur renvoi. Cependant le nouveau Conseil d'Etat héritait naturellement des attributions conférées à l'ancien par des lois spéciales non abrogées : telles sont notamment les lois du 21 avril sur les mines, du 16 sept. 1807 sur les desséchements de marais, du 15 octobre 1810 sur les ateliers insalubres, etc., etc. Il avait aussi le jugement des questions contentieuses et des conflits, et l'autorisation

des poursuites à exercer contre les fonctionnaires publics, etc., etc. Enfin les membres du nouveau Conseil avaient conservé les traditions de l'ancien, et les ministres eux-mêmes trouvaient bon d'abriter leur responsabilité derrière l'autorité de leurs décisions.

La Charte de 1830 garda le même silence que celle de 1814 sur le Conseil d'Etat, qui continua à subsister dans les mêmes conditions qu'avant la révolution. Cependant des ordonnances des 2 février et 12 mars 1831 donnèrent aux audiences du Conseil d'Etat en matière contentieuse la publicité, autorisèrent de la part des avocats des observations orales, et établirent un ministère public. Ce Conseil d'Etat fut réorganisé d'abord par une ordonnance des 18-25 sept. 1833, et plus tard par une loi du 19 juillet 1845.

Un caractère commun aux différents Conseils d'Etat de la monarchie est de ne donner que des *avis* ou de faire des *propositions* qui n'acquièrent de force que par l'approbation du monarque (1). C'est un corps auxiliaire qui en fait exerce une très-grande autorité, a une grande influence sur l'administration, mais qui en droit n'a aucune autorité propre. Sous le gouvernement républicain, ce caractère a dû changer. La Constitution de 1848 fit du Conseil d'Etat un corps politique composé de membres élus à temps par l'Assemblée législative, qui coopérait nécessairement, sauf quelques exceptions, au pouvoir législatif par la préparation de la loi, suppléant ainsi en partie une seconde Chambre qui n'existait pas. Comme auxiliaire du pouvoir exécutif, le Conseil d'Etat rédigeait les règlements

(1) Sauf, pour le Conseil d'Etat actuel, le droit de statuer sur les amendements adoptés ou proposés par les commissions du Corps législatif. (Const., 40. — V. *hic*, nos 80-81.)

d'administration publique, décidait s'il y avait lieu de dissoudre les conseils généraux et municipaux et de révoquer les maires; il prononçait sur les actes des fonctionnaires publics et des ministres eux-mêmes, dont l'examen lui était déféré par l'Assemblée ou le gouvernement; il exerçait enfin les autres attributions administratives des Conseils précédents, et statuait, en vertu de sa propre juridiction, sur le contentieux administratif. (*V*. Constitution du 4 nov. 1848. L. 3 mars 1839, 4 février 1850.) Mais le jugement des conflits avait été attribué à un tribunal composé de conseillers d'Etat et de conseillers à la Cour de cassation. (L. du 4 février 1850.)

Le Conseil d'Etat actuel, comme celui de l'an VIII, réunit dans l'organisation gouvernementale et administrative trois caractères saillants : auxiliaire de l'Empereur dans l'exercice du pouvoir législatif, il rédige les projets de loi, statue sur les amendements adoptés par les commissions du Corps législatif, et représente devant les deux grands corps de l'Etat la pensée du gouvernement; auxiliaire de l'Empereur dans l'exercice du pouvoir exécutif, il est le premier rouage de l'administration, dont il facilite la marche en résolvant les difficultés qui peuvent l'arrêter, en donnant son avis sur les questions qui lui sont soumises par le gouvernement, en rédigeant les projets de règlements et de décrets, en exerçant enfin sur l'ensemble des fonctionnaires une haute police administrative; tribunal administratif supérieur, il juge, sous l'approbation de l'Empereur, les différends qui rentrent dans la compétence administrative, et tranche les conflits d'attribution qui s'élèvent entre le pouvoir administratif et le pouvoir judiciaire. (Const., art. 50-51. — Décr. du 25 janv. 1852, art. 1.)

Nous avons étudié déjà le premier de ces caractères (*v.* n° 70); l'examen du troisième doit être renvoyé, pour une étude complète, au moment où nous nous occuperons des tribunaux administratifs. Comme auxiliaire de l'administration, nous le verrons agir en traitant des matières administratives. Occupons-nous ici de son organisation telle qu'elle a éte réglée par le décret organique du 25 janvier 1852.

120. Le Conseil d'Etat se compose des conseillers en titre, des maîtres des requêtes, des auditeurs et d'un secrétaire général ayant titre et rang de maître des requêtes; les ministres ont rang, séance et voix délibérative au Conseil d'Etat.

Les conseillers en titre se distinguent en trois catégories : 1° les conseillers *en service ordinaire*, dont le nombre varie de 30 à 40; 2° les conseillers *en service ordinaire hors sections*, dont le nombre ne peut excéder quinze; 3° les conseillers *en service extraordinaire*, dont le nombre ne peut s'élever au delà de vingt.

Les conseillers *en service ordinaire* prennent part aux travaux et aux délibérations du Conseil d'Etat dans toutes les affaires qui lui sont soumises, soit qu'il délibère par sections ou en assemblée générale. Leurs fonctions sont incompatibles avec toutes autres fonctions publiques salariées; une seule exception est faite en faveur des officiers généraux de l'armée de terre ou de mer.

Les conseillers *en service ordinaire hors sections* sont choisis parmi les hauts fonctionnaires publics même judiciaires, dont l'expérience et les connaissances spéciales sont de nature à éclairer les délibérations du Conseil d'Etat. A la différence des précédents, ils ne sont point attachés au service d'une section en particulier; ils prennent part seulement aux assemblées géné-

rales, où ils ont voix délibérative ; les travaux de leurs fonctions particulières seraient inconciliables avec un service assidu et réglé. Ils ne reçoivent, comme conseillers d'Etat, aucune indemnité.

Le titre de conseiller *en service extraordinaire* est purement honorifique ; il peut être conféré aux conseillers d'Etat en service ordinaire qui sortent de fonctions. Les conseillers en service extraordinaire n'assistent qu'aux assemblées générales, et dans le cas seulement où ils sont convoqués par un ordre spécial de l'Empereur ; ils y ont voix délibérative.

Les *maîtres des requêtes* sont au nombre de 40 ; ils sont divisés en deux classes de 20 chacune ; ils font le rapport des affaires; ils assistent aux séances des sections dont ils font partie, et à l'assemblée générale ; mais, dans cette dernière assemblée, ils n'ont voix délibérative que dans les affaires dont ils font le rapport.

Le titre de maître des requêtes en service extraordinaire peut être conféré aux maîtres des requêtes qui sont appelés à une fonction permanente les obligeant de quitter Paris, ou qui cessent pour toute autre cause d'appartenir au service ordinaire du Conseil d'Etat.

Le corps des *auditeurs* forme un noviciat pour les hautes fonctions administratives. Il se compose de 80 membres répartis en deux classes, savoir : 20 de la première et 60 de la seconde. Les auditeurs assistent aux séances des sections dont ils font partie et à l'assemblée générale ; dans les sections, ils ont voix délibérative pour les affaires dont ils font le rapport ; à l'assemblée générale, ils ne sont jamais consultés. Les auditeurs de seconde classe n'assistent pas à l'assemblée générale quand elle est présidée par l'Empereur ; les auditeurs de première classe n'y assistent alors qu'en vertu d'une autorisation spéciale.

Pour être nommé auditeur, il faut avoir 20 ans au moins et avoir été reçu docteur ou licencié dans une des Facultés ou admis aux Écoles polytechniques de Saint-Cyr et navale, ou avoir été jugé admissible par une commission d'examen composée de trois membres du Conseil d'Etat. Les candidats qui ont été préalablement portés sur une liste agréée par l'Empereur sont seuls admis à subir cet examen.

Indépendamment de leur participation aux travaux du Conseil, les auditeurs peuvent être attachés au ministère auquel correspond la section à laquelle ils appartiennent. Ils peuvent aussi être attachés aux préfectures désignées par l'Empereur. Ils sont à la disposition des préfets, qui peuvent les charger de remplacer provisoirement les sous-préfets des départements absents ou empêchés, leur confier l'instruction d'affaires administratives ou contentieuses, leur donner des missions dans le département, ou leur déléguer dans l'arrondissement chef-lieu quelques-unes des attributions déférées aux sous-préfets. Ils assistent aux séances du conseil de préfecture avec voix consultative; ils peuvent dans les affaires non contentieuses remplir les fonctions de rapporteur.

Les auditeurs placés auprès des préfets sont considérés comme étant en mission et continuent d'appartenir au service ordinaire du Conseil d'Etat. S'ils ne font partie que de la deuxième classe, ils recevront une indemnité annuelle égale au traitement des auditeurs de première classe.

Les auditeurs qui sont nommés secrétaires généraux de préfecture, sous-préfecture, attachés de légation, ou qui sont appelés à toute autre fonction permanente qui les oblige à résider hors Paris, peuvent être autorisés par l'Empereur à conserver le titre d'auditeur en service extraordinaire.

Chaque année un rapport est fait à l'Empereur par le président du Conseil d'Etat sur les services et les travaux des auditeurs. Ce rapport est remis au ministre d'Etat, qui le présente à l'Empereur avec ses observations (1).

121. Le Conseil d'Etat délibère soit par sections, soit en assemblée générale.

Les sections préparent les affaires qui doivent être soumises à l'assemblée générale, et prononcent définitivement sur les autres. Elles sont au nombre de six : 1° de législation, justice et affaires étrangères ; 2° du contentieux ; 3° de l'intérieur, de l'instruction publique et des cultes ; 4° des travaux publics, de l'agriculture et du commerce ; 5° de la guerre et de la marine ; 6° des finances.

Les membres du Conseil qui sont appelés à les composer, conseillers en service ordinaire, maîtres des requêtes et auditeurs, sont répartis entre elles par un décret impérial.

Il y a dans chaque section deux rôles d'affaires, l'un pour les affaires urgentes, l'autre pour les affaires ordinaires. Lorsqu'une affaire est renvoyée à une section, le président de la section fixe son caractère, et peut la déclarer urgente, soit à raison de sa nature, soit à raison de circonstances spéciales ; il désigne ensuite un rapporteur.

Le rapport a lieu, pour les affaires ordinaires, dans le plus bref délai, et selon l'ordre fixé par le président ; les affaires urgentes sont toujours à l'ordre du jour. La section ne peut délibérer qu'autant que trois conseillers d'État au moins sont présents ; elle prononce à la

(1) Décr. du 25 janv. 1852, 2, 3, 6, 7, 8, 9, et décr. du 28 nov. 1853, 1 à 7.

majorité des voix, et les décrets qui sont rendus sur sa délibération portent qu'elle a été entendue.

Les attributions de chaque section comprennent, nous l'avons vu déjà, les affaires qui dépendent des ministères auxquels elles correspondent. Toutefois, par une disposition spéciale, la section de législation, de justice et des affaires étrangères est exclusivement chargée de la préparation des décrets relatifs à l'autorisation des poursuites exercées contre les agents du gouvernement et aux prises maritimes. De même, la section des finances revise seule toutes les liquidations de pension, et prépare seule les règlements relatifs aux caisses de retraite des administrations publiques (1).

122. Lorsque les sections ne font que préparer les affaires pour la discussion devant l'assemblée générale du Conseil d'Etat, après avoir pris leur décision, elles désignent pour la soutenir un de leurs membres, qui doit être conseiller en titre, si l'affaire est importante, et peut n'être que maître des requêtes, dans les cas contraires.

Après avoir entendu le rapport, l'assemblée générale statue à la majorité des voix par assis et levé ou par appel nominal. Elle ne peut délibérer qu'autant que vingt membres du Conseil d'Etat ayant tous voix délibérative, non compris les ministres, sont présents; en cas de partage, la voix du président l'emporte. Le décret rendu après délibération de l'assemblée générale mentionne ce fait en ces termes : *le Conseil d'Etat entendu.*

On peut ranger en trois classes les affaires qui sont portées à l'assemblée générale du Conseil d'Etat. Les

(1) Décr. du 25 janv. 1852, 10, 11 et 14. — Décr. du 30 janv. 1852, 1 à 10.

unes y sont portées de plein droit, à raison de leur nature; tels sont les projets de règlements d'administration publique et les projets de décrets ayant pour objet l'enregistrement des bulles, les recours comme d'abus, les prises maritimes, les concessions de desséchements, etc. La seconde classe comprend les affaires qui, étant par leur nature du ressort des sections seules, sont renvoyées à l'assemblée générale par un ordre spécial de l'Empereur. La troisième enfin se compose des affaires qui, appartenant également de plein droit aux sections seules, sont, à raison de leur importance, renvoyées par le président de section à l'assemblée générale, soit d'office, soit sur la demande de la section elle-même. Le secrétaire général signe seul et certifie les expéditions des actes, décrets, avis du Conseil d'Etat, délivrés aux personnes qui ont qualité pour les réclamer (1).

Rappelons ici que le Conseil d'Etat n'a que des fonctions consultatives, et que ses actes n'ont de valeur qu'autant qu'ils sont approuvés par l'Empereur qui se les approprie; sauf quand il approuve les amendements proposés par le Corps législatif. (*V.* n° 81.) Il en est de même des solutions données par les sections aux ministres qui usent de la faculté qu'ils ont de les consulter dans les matières de leur compétence. Ces solutions n'ont par elles-mêmes aucune autorité, elles empruntent celle du ministre qui les adopte.

Les lois, sénatus-consultes, règlements et décrets qui sont préparés par le Conseil d'État, prennent le

(1) Décr. du 25 janv. 1852, 12, 13, 14. — Décr. du 30 janv. 1852, 10, 11, 12 et suiv. — Pour l'énumération des affaires portées à l'assemblée générale, *v.* art. 13; les autres sont laissées aux sections. Nous ferons connaître le mode de procéder du Conseil d'Etat en matière contentieuse dans la dernière partie de notre ouvrage.

nom de *projets*. Les solutions qu'il donne aux questions sur lesquelles il est consulté par l'Empereur ou par les ministres reçoivent la qualification d'*avis*. (*V.* n° 105.)

123. Les ministres et le Conseil d'Etat, tels sont les organes du pouvoir exécutif s'exerçant dans la sphère politique ou dans la région supérieure de l'administration. Nous devons maintenant faire connaître les agents du pouvoir administratif et du pouvoir judiciaire, et indiquer leur répartition sur la surface du territoire; nous nous occuperons ensuite de leurs attributions et des rapports qui existent entre ces deux branches du pouvoir exécutif. La répartition des agents du pouvoir est faite aujourd'hui d'une manière uniforme, d'après la circonscription territoriale adoptée par l'Assemblée constituante de 1789 et légèrement modifiée depuis. Le territoire de la France se divise en *départements*, les départements en *arrondissements*, les arrondissements en *cantons*, les cantons en *communes*. Il y a 86 départements, 363 arrondissements, 2,847 cantons et 36,835 communes.

On peut diviser l'administration, par rapport à son mode d'action, en *administration active*, *administration consultative*, *administration contentieuse*; la première est confiée à des agents *uniques*, la seconde à des *conseils*, la troisième tantôt à des *juges uniques*, tantôt à des *conseils*.

124. A la tête de chaque département est *un préfet* nommé par l'Empereur, qui est à la fois l'agent de la haute administration pour l'application à son département des mesures qui s'étendent à tout l'empire, et l'administrateur chargé de pourvoir aux besoins locaux et aux intérêts économiques de ce département. Tous les chefs des services civils sont placés sous ses

ordres immédiats. A côté du préfet sont *le conseil de préfecture* et *le conseil général du département*. Le premier, composé de membres nommés par l'Empereur, prononce tantôt comme tribunal sur certaines questions du contentieux administratif, et tantôt comme conseil; il est présidé par le préfet, qui a voix prépondérante en cas de partage. (L. 28 pluv. an VIII, 2, 3.)

Le conseil général du département, composé de membres électifs, est appelé à concourir à la répartition des charges locales, à voter une partie de ces charges et une portion des dépenses auxquelles elles sont affectées, à donner son avis et à délibérer sur certaines matières déterminées par les lois, enfin à émettre des vœux sur des améliorations administratives. Ce conseil n'est pas permanent comme le précédent; il se réunit aux époques déterminées par l'Empereur. (L. 22 juin 1833.)

125. Il y a dans chaque arrondissement *un sous-préfet* nommé par l'Empereur. C'est l'intermédiaire légal entre le préfet et les maires de l'arrondissement. C'est un organe d'information, de transmission, de surveillance; il n'exerce d'autorité propre que dans un très-petit nombre de circonstances. A côté du sous-préfet est *un conseil d'arrondissement*, composé de membres électifs; il s'assemble chaque année, aux époques déterminées par l'Empereur, et il exerce des fonctions analogues à celles du conseil général. (L. du 28 pluv. an VIII, 9, et du 22 juin 1833.)

La Constitution de 1848, dans une pensée de décentralisation administrative, avait substitué aux conseils d'arrondissement des conseils cantonaux (art. 7). Cette institution, posée en principe seulement dans la

Constitution, n'a pas reçu plus tard de la loi l'organisation dont elle avait besoin pour fonctionner; les conseils d'arrondissement sont restés, et une loi récente en consacre implicitement l'existence. (L. du 7 juill. 1852.)

126. Chaque commune est administrée par *un maire* et *des adjoints* dont le nombre varie selon l'importance de la commune. Ils sont nommés par l'Empereur et peuvent être pris en dehors du *conseil municipal* (Const., art. 57). Le conseil municipal est composé de membres électifs, et se réunit habituellement quatre fois l'année pour délibérer sur certaines matières déterminées par la loi. (L. du 21 mars 1831 et du 7 juill. 1852.)

Nous nous contentons ici de cet aperçu, nécessaire pour qu'on nous comprenne quand nous parlerons de ces différents fonctionnaires et de ces différents corps; leurs attributions seront suffisamment développées dans des titres spéciaux. (*V.* t. 3.)

127. L'autorité judiciaire est confiée à des juges nommés par l'Empereur et qui jouissent de l'inamovibilité, sauf les exceptions exposées dans le n° suivant. A côté de cette magistrature entourée de tout ce qui peut la rendre indépendante, est placé le ministère public, organe de la société, chargé en son nom de protéger les êtres faibles, tels que les femmes et les mineurs, de défendre les intérêts communs contre la cupidité individuelle, de constater, poursuivre et faire punir les délits et les crimes : magistrature que ne connaissaient ni l'antiquité, où les accusations publiques étaient laissées aux simples particuliers, ni les premiers temps de notre monarchie, où la punition des crimes se résolvait en dommages et intérêts réglés d'avance par

un tarif (1), mais qui apparaît comme l'un des éléments essentiels des parlements. Les membres du ministère public constituent ce qu'on appelle le *parquet;* ils sont nommés et révoqués par le chef de l'Etat, dont ils ne sont que les mandataires, comme l'indique leur titre de *procureurs*.

128. On distingue deux sortes de juges, les *juges ordinaires* ou du droit commun, dont la juridiction s'étend sur toutes espèces de personnes en général et s'applique à toutes sortes de choses, et les *tribunaux exceptionnels* ou spéciaux, dont la juridiction ne s'exerce qu'à l'égard de certaines personnes et ne comprend qu'un certain genre d'affaires. Dans cette seconde classe se placent les *tribunaux de commerce*, les *juges de paix*, les *conseils de guerre terrestres et maritimes*, les *conseils de prud'hommes*. Les juges de ces différents tribunaux ne sont point inamovibles: les juges de commerce sont élus pour deux années par les notables commerçants (2); les conseils de guerre et les conseils de révision sont des commissions temporaires; les conseils de prud'hommes doivent leur existence à l'élection, et sont renouvelés par tiers tous les ans.

129. Chaque canton possède un *tribunal de justice de paix;* chaque arrondissement un *tribunal de première instance*, qui est en même temps juge d'appel des justices de paix. Il existe vingt-sept *Cours impériales*,

(1) Cette indemnité se nommait *Wehregeld* chez les peuples germains; on la trouve fixée dans les lois des Ripuaires, des Bourguignons et des Bavarois. Le meurtre d'un esclave est payé 20, 30 ou 40 solides, selon la province et selon les talents de l'esclave. Il n'en coûtait que 45 solides pour tuer un serf, 75 pour tuer un homme libre d'une condition inférieure, 100 à 160 un homme d'une condition moyenne; mais on ne pouvait pas tuer un évêque ou un duc à moins de 960 solides. Le meurtre le plus dispendieux était celui du *barbare libre, compagnon du roi* (comes regis); on n'en était quitte que moyennant le payement de 1,800 solides.

(2) Cod. com., 615 à 630.— Décr. du 2 mars 1852.

non compris celles des colonies, jugeant les appels des tribunaux de première instance; le ressort de chacune de ces Cours comprend plusieurs départements, à l'exception de celui de la Cour impériale de Corse, qui ne s'étend pas hors de l'île. Le tribunal du chef-lieu judiciaire, qui est ordinairement le tribunal du chef-lieu du département, est juge d'appel en matière de police correctionnelle dans les départements où ne siége pas la Cour impériale; c'est lui qui, avec le concours des jurés, et sous la présidence d'un conseiller de Cour impériale délégué, compose la *Cour d'assises*, quand il s'agit de juger au grand criminel. Au-dessus de tous les tribunaux et de toutes les Cours, se trouve une *Cour de cassation*, unique pour tout l'empire, dont la mission consiste à casser les jugements et arrêts qui contiennent une violation de la loi. Le ministère public est exercé, auprès de la Cour de cassation et de chaque Cour impériale, par un *procureur général impérial;* au-dessous de lui sont des *avocats généraux*. Il y a de plus, dans les Cours impériales, des *substituts du procureur général*. Auprès de chaque tribunal de première instance se trouvent un *procureur impérial* et un ou plusieus *substituts*.

130. Enfin la Constitution de 1852, en refusant au Sénat les attributions judiciaires de la Chambre des Pairs, a institué une *haute Cour de justice* pour juger les crimes, attentats ou complots contre la personne de l'Empereur et contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat. La haute Cour de justice se compose de membres de la Cour de cassation qui sont nommés chaque année par l'Empereur, et d'un haut jury pris parmi les membres des conseils généraux de département, par la voie du sort et pour chaque affaire. Le procureur général près la haute Cour et les autres magistrats du

ministère public sont nommés pour chaque affaire par décret impérial. La mise en accusation et la direction des débats appartiennent aux membres de la Cour de cassation qui composent la haute Cour; ils sont à cet effet partagés en deux chambres : chambre des mises en accusation, chambre de jugement. Par une disposition spéciale, les ministres ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat. (Const., 13, 54, 65.—S.-C. 10 juill. 1852, 1 à 7.)

131. Le chef de l'État ne peut créer des tribunaux à volonté; autrement la garantie résultant de l'inamovibilité des juges deviendrait illusoire. Aussi regarde-t-on comme des principes fondamentaux dans le droit public français que personne ne peut être distrait de ses juges naturels, qu'il ne peut être créé de tribunaux ou de commissions extraordinaires, et qu'il ne peut, en un mot, rien être changé à l'organisation judiciaire, si ce n'est par une loi. Si un tribunal de première instance ne peut suffire à l'expédition des affaires, un décret impérial, rendu dans la forme des règlements d'administration publique, peut créer une chambre temporaire; mais cette création nouvelle ne peut devenir définitive que par une loi. (L. 20 avril 1810, 39.)

132. La tranquillité publique est maintenue, les ordres émanés des autorités compétentes sont exécutés à l'aide de la force armée. D'après l'article 6 de la Constitution, l'armée est placée sous les ordres de l'Empereur et des chefs qu'il choisit; elle a une organisation, une discipline, des tribunaux exceptionnels, même dans les temps de paix. L'Empereur, qui commande l'armée, a seul le droit de lui donner ou de lui faire donner des ordres; aucun agent de l'autorité judiciaire ou administrative ne peut s'opposer à l'exécution de ces ordres. On conçoit, en effet, que si l'armée n'était pas soumise

à une rigoureuse obéissance pour tout ce qui est relatif au service, l'Empereur ne pourrait remplir la mission qui lui a été donnée de défendre la France contre les agressions étrangères, et de maintenir l'ordre au dedans. Il est cependant des cas où l'autorité militaire doit obéir aux injonctions de l'autorité judiciaire ou administrative : c'est lorsqu'elle est requise par des officiers publics compétents, pour faire exécuter les arrêts de l'autorité judiciaire, les mandats émanés des magistrats, prêter main-forte pour l'exécution des lois, le maintien de l'ordre, la dispersion des rassemblements tumultueux ou séditieux. Nous verrons plus tard quels sont les fonctionnaires qui ont le droit de requérir la force publique, et dans quelle forme cette réquisition a lieu. (Lois des 26-27 juillet 1791 et 18 avril 1831.)

133. Sous le rapport militaire, la France est partagée en *vingt et une divisions*, à la tête de chacune desquelles est un lieutenant général (1). Chaque département est commandé par un général de brigade, sous l'autorité du général de division commandant la division dont ce département fait partie. On doit placer en première ligne, comme force publique spécialement consacrée au maintien de l'ordre, le corps de la *gendarmerie impériale*, institué pour veiller à la sûreté publique, et pour assurer, dans toute l'étendue de l'empire, le maintien de l'ordre et l'exécution des lois. Ce corps est dans les attributions du ministre de la guerre, pour ce qui concerne l'organisation, le personnel, la discipline et le matériel; du ministre de l'intérieur, pour ce qui concerne l'ordre public et les dé-

(1) Avant 1848, le nombre des divisions militaires en France était de vingt; un décr. du 28 avril 1848 les avait réduites à dix-sept; un décr. du 26 dec. 1851 les a élevées à vingt et une.

penses du casernement; du ministre de la justice, pour ce qui est relatif à la police judiciaire et à l'exécution des mandements de justice (1). Nous parlerons plus loin de la garde nationale et de son organisation.

134. L'organisation de l'armée navale donne lieu à une circonscription particulière. Le territoire maritime est divisé en six *arrondissements*, dans chacun desquels est un *préfet maritime* qui reçoit directement les ordres du ministre et les fait exécuter. Chaque arrondissement maritime est divisé en *quartiers*, *syndicats* et *communes* (2).

SECTION II.—OBLIGATIONS ET GARANTIES SPÉCIALES AUX FONCTIONNAIRES PUBLICS.

135. Exercice anticipé ou illégalement prolongé de l'autorité publique.
136. De la forfaiture. — Aggravation des peines pour crimes et délits commis par des fonctionnaires publics.
137. Divulgation des secrets du gouvernement. — Livraison de plans aux agents de l'étranger. — Soustraction, détournements d'actes par les dépositaires.
138. Corruption de fonctionnaires publics.
139. Défense aux fonctionnaires de prendre des intérêts dans les affaires dont ils ont l'administration ou la surveillance.
140. Défense aux préfets, sous-préfets, gouverneurs militaires, de faire le commerce de certaines denrées dans les lieux soumis à leur autorité.
141. Peines du déni de justice.
142. Résistance combinée de fonctionnaires publics.
143. Peine des empiétements d'autorité.
144. Autorité disciplinaire du Conseil d'Etat.
145. Protection spéciale des fonctionnaires publics. — Garantie. (Renvoi.) — Pensions de retraite. (Renvoi.)

135. Les fonctionnaires publics sont assujettis, par

(1) *V*. ord. du 29 oct. 1820 et un décr. du 1er mars 1854 portant règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie.

(2) *V*. L. du 7 brum. an VII; ord. du 14 juin 1844 concernant le service administratif de la marine, du 21 déc. 1844 portant organisation de contrôle de la marine, et décr. du 14 mars 1853 portant réorganisation du corps du commissariat de la marine.

la nature de leurs fonctions, à certaines obligations toutes spéciales. Ils doivent être punis quand ils abusent de l'autorité qui leur a été confiée ; les crimes qu'ils commettent alors sont plus graves que ceux des autres citoyens, et doivent être réprimés plus sévèrement. Nous allons faire connaître les principales dispositions du Code pénal qui les concernent ; il en est d'autres qui trouveront leur place dans le cours de cet ouvrage, parce qu'elles se rapportent à quelques-unes des matières qui y sont traitées.

L'autorité des fonctionnaires publics, étant essentiellement déléguée, ne peut être exercée par eux qu'à partir du moment où ils ont été institués, et jusqu'au jour où ils sont révoqués, destitués, suspendus ou interdits. L'exercice anticipé de l'autorité publique peut être puni d'une amende de 16 à 150 fr. L'installation d'un fonctionnaire public consiste dans la prestation de serment de fidélité à l'Empereur, d'obéissance à la Constitution. C'est seulement à partir du moment où il a prêté ce serment qu'il a le droit d'exercer ses fonctions. Le fonctionnaire public qui a eu connaissance officielle de sa révocation, destitution, suspension ou interdiction, et qui cependant a continué ses fonctions, et celui qui, étant électif et temporaire, les a exercées après avoir été remplacé, sont punis d'un emprisonnement de six mois au moins, de deux ans au plus, et d'une amende de 100 à 500 francs. Ils sont interdits de l'exercice de toute fonction publique pour cinq ans au moins et dix ans au plus, à compter du jour où ils ont subi leur peine, sans préjudice des peines plus fortes prononcées contre les commandants militaires par l'art. 93 du Code pénal (C. P. 196, 197).

136. Les art. 166, 167 et 168 du Code pénal qualifient de forfaiture tout crime, c'est-à-dire tout acte

emportant peine afflictive ou infamante, commis par un fonctionnaire public dans l'exercice de ses fonctions, et punissent de la dégradation civique toute forfaiture que la loi ne frappe pas d'une peine plus grave.

Comme les fonctionnaires publics qui participent aux crimes ou délits qu'ils étaient chargés de surveiller sont plus coupables que de simples citoyens, la peine est augmentée à leur égard par l'art. 198, qui s'exprime ainsi :

« S'il s'agit d'un délit de police correctionnelle, ils subiront toujours le *maximum* de la peine attachée à l'espèce de délit ;

» Et s'il s'agit de crime, ils seront condamnés, savoir : à la reclusion, si le crime emporte contre tout autre coupable la peine du bannissement ou de la dégradation civique ;

» Aux travaux forcés à temps, si le crime emporte contre tout autre coupable la peine de la reclusion ou de la détention ;

» Et aux travaux forcés à perpétuité, lorsque le crime emportera contre tout autre coupable la peine de la déportation ou celle des travaux forcés à temps.

» Au delà des cas qui viennent d'être exprimés, la peine commune sera appliquée sans aggravation... »

Les articles 145 et 146 punissent des travaux forcés à perpétuité tout fonctionnaire public qui, dans l'exercice de ses fonctions, a commis un faux, soit par fausses signatures, soit par altération des actes, écritures ou signatures, soit par supposition de personnes, soit par des écritures faites ou intercalées sur des registres ou autres actes publics, depuis leur confection ou leur clôture; ou qui, en rédigeant des actes de son ministère, en a frauduleusement dénaturé la substance ou les circonstances, soit en écrivant des conventions

autres que celles qui auraient été tracées ou dictées par les parties, soit en constatant comme vrais des faits faux, ou comme avoués des faits qui ne l'étaient pas.

137. Le fonctionnaire public qui livrerait aux agents d'une puissance étrangère ou de l'ennemi le secret d'une expédition ou d'une négociation dont il aurait été instruit officiellement, commettrait une trahison que la loi punit de la peine de mort. Il en serait de même de celui qui, chargé, à raison de ses fonctions, du dépôt des plans de fortifications, arsenaux, ports ou rades, aurait livré un seul de ces plans à l'ennemi ou aux agents de l'ennemi. La peine ne serait que celle de la détention, s'il avait livré ces plans aux agents d'une puissance étrangère neutre ou alliée (art. 80 et 81). Celui qui a détruit, supprimé, soustrait ou détourné les actes et titres dont il était dépositaire en cette qualité, ou qui lui ont été remis à raison de ses fonctions, est puni des travaux forcés à temps (art. 173).

138. L'une des qualités essentielles des fonctionnaires publics est le désintéressement ; ils ne peuvent, sans se rendre coupables, recevoir des dons ou des présents, agréer des promesses pour faire un acte de leurs fonctions, même juste, mais non sujet à salaire, ou pour s'abstenir de faire un acte qui entre dans l'ordre de leurs devoirs. L'infraction à cette règle est punie de la dégradation civique et d'une amende double de la valeur des promesses agréées ou des choses reçues, et qui ne peut être moindre de 200 francs. Dans le cas où la corruption a pour objet un fait criminel emportant une peine plus forte que celle de la dégradation, cette dernière peine est appliquée au coupable. (Art. 177, 178.)

139. Le citoyen qui accepte des fonctions publiques doit se dévouer à l'intérêt général ; s'il est juste qu'il

reçoive une indemnité de son temps et de ses travaux, il ne doit pas spéculer sur les avantages que lui donne sa position pour en tirer un profit pécuniaire. Il lui est interdit de faire, à cause de sa qualité de fonctionnaire public, des actes, licites d'ailleurs pour tout autre, mais qui pourraient le placer entre son devoir et son intérêt. Ainsi, tout fonctionnaire public qui, soit ouvertement, soit par actes simulés, soit par interposition de personnes, a pris ou reçu quelque intérêt que ce soit dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont il avait, au temps de l'acte, en tout ou en partie, l'administration ou la surveillance, est puni d'un emprisonnement de six mois au moins et de deux ans au plus, et est condamné à une amende qui ne peut excéder le quart des restitutions et des indemnités, ni être au-dessous du douzième. Il est de plus déclaré à jamais incapable d'exercer aucune fonction publique. Ces dispositions sont applicables à tout fonctionnaire qui a pris un intérêt quelconque dans une affaire dont il était chargé d'ordonnancer le payement ou de faire la liquidation. (Art. 175 Cod. pén.)

140. La loi pousse les précautions jusqu'à défendre le commerce des denrées de première nécessité aux fonctionnaires revêtus d'une grande autorité, et qui pourraient abuser de leur position pour se procurer des bénéfices illicites. Aussi est-il défendu aux commandants des divisions militaires, aux commandants de places et villes, aux préfets ou aux sous-préfets, de faire le commerce de grains, grenailles, farines, substances farineuses, vins ou boissons, autres que ceux provenant de leurs propriétés, dans l'étendue des lieux où ils exercent leur autorité. Ce commerce, fait ouvertement, ou par des actes simulés, ou par interposition de personnes, est puni d'une amende de 500 fr. au moins

et de 10,000 fr. au plus, et de la confiscation des denrées qui y sont employées. (C. pén., 176.)

141. Enfin, l'administrateur comme le juge ne peut se dispenser de s'acquitter de ses fonctions et de rendre justice à ceux qui la réclament, même sous prétexte de silence ou d'obscurité de la loi. Celui qui, après les réquisitions légales et l'avertissement ou l'injonction de ses supérieurs, persiste dans son déni de justice, est puni d'une amende de 200 fr. au moins et de 500 fr. au plus, et de l'interdiction des fonctions publiques depuis cinq ans jusqu'à vingt. Il y a un crime plus grand encore à se décider par faveur pour une partie, ou par animosité contre elle; il constitue la forfaiture et entraîne la dégradation civique. (C. pén., art. 183 et 185.)

142. Lorsque des fonctionnaires publics oublient leurs devoirs jusqu'à opposer à l'autorité supérieure une résistance combinée, ils commettent une faute que le Code pénal prévoit et punit en ces termes :

« Tout concert de mesures contraires aux lois, pratiqué soit par la réunion d'individus ou de corps dépositaires de quelque partie de l'autorité publique, soit par députation ou correspondance entre eux, sera puni d'un emprisonnement de deux mois au moins, et de six mois au plus, contre chaque coupable, qui pourra de plus être condamné à l'interdiction des droits civiques, et de tout emploi public, pendant dix ans au plus. (Art. 123.)

» Si, par l'un des moyens exprimés ci-dessus, il a été concerté des mesures contre l'exécution des lois ou contre les ordres du gouvernement, la peine sera le bannissement.

» Si ce concert a eu lieu entre les autorités civiles et les corps militaires ou leurs chefs, ceux qui en seront les auteurs ou provocateurs seront punis de la dépor-

tation ; les autres coupables seront bannis. (Art. 124.)

» Dans le cas où ce concert aurait eu pour objet ou résultat un complot attentatoire à la sûreté intérieure de l'Etat, les coupables seront punis de mort. (Art. 125.)

» Seront coupables de forfaiture, et punis de la dégradation civique, les fonctionnaires publics qui auront, par délibération, arrêté de donner des démissions dont l'objet ou l'effet serait d'empêcher ou de suspendre soit l'administration de la justice, soit l'accomplissement d'un service quelconque. » (Art. 126.)

143. Les agents de l'administration doivent respecter les attributions du pouvoir législatif et de l'autorité judiciaire ; ils seraient punis de la dégradation civique s'ils s'immisçaient dans l'exercice du pouvoir, soit en faisant des règlements contenant des dispositions législatives, soit en arrêtant ou suspendant l'exécution d'une ou de plusieurs lois, soit en délibérant sur le point de savoir si les lois seront publiées ou exécutées. (C. pén., 130, 131.) Le crime serait plus grave, et la peine serait plus forte, si un fonctionnaire public avait requis ou ordonné, fait requérir ou ordonner l'action ou l'emploi de la force publique contre l'exécution d'une loi ou contre la perception d'une contribution légale, ou contre l'exécution soit d'une ordonnance ou mandat de justice, soit de tout autre ordre émané de l'autorité légitime : ce fonctionnaire serait alors puni de la reclusion, et le *maximum* de la peine devrait être prononcé, si la réquisition ou l'ordre avait été suivi de son effet ; sans préjudice des peines plus graves méritées par d'autres crimes qui seraient la suite des ordres et des réquisitions, et qu'on devrait appliquer au fonctionnaire coupable d'avoir donné ces ordres ou fait ces réquisitions : le tout sauf l'excuse résultant des ordres.

donnés par les supérieurs dans la hiérarchie sur des choses de leur ressort. (C. pén., 189, 190, 191.)

144. Enfin les actes des fonctionnaires peuvent être déférés par l'Empereur au Conseil d'Etat, qui peut, après une instruction réglée par le décret du 11 juin 1806 (art. 15 et suiv.), ou proposer des poursuites judiciaires qui sont ordonnées par l'Empereur, ou prononcer, encore sous l'approbation de l'Empereur, la réprimande, la censure, la suspension ou même la destitution du fonctionnaire. (*Id.*, 19, 22, 23.)

145. S'ils sont assujettis à des obligations plus rigoureuses que les autres citoyens, les fonctionnaires publics sont, d'un autre côté, protégés d'une manière particulière contre les outrages publics dont ils sont l'objet à raison de leurs fonctions par l'article 6 de la loi du 25 mai 1822. Nous verrons plus loin comment ils sont garantis contre les poursuites civiles et criminelles qui peuvent être exercées contre eux à raison de leurs fonctions. (*V.* n°s 172 et suiv.) Ils ont droit aussi, après un certain temps de service, à des pensions de retraite réglées aujourd'hui par la loi du 9 juin 1853.

CHAPITRE V.

CARACTÈRES DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE. — UNITÉ. — INDÉPENDANCE.

SOMMAIRE.

146. Caractères de l'autorité administrative en France.

§ Ier. — *Unité de l'administration.*

147. Inconvénients du défaut d'unité avant 1789.

148. Etablissement de l'unité nationale par l'Assemblée constituante.
149. Centralisation administrative exagérée.
150. Limites de la centralisation. — Décret du 25 mars 1852.
151. Subordination des agents administratifs.

§ II. — *Indépendance de l'administration.*

152. Nécessité de rendre l'autorité administrative indépendante de l'autorité judiciaire.
153. Attributions générales des deux autorités.
154. Exemples du respect réciproque qu'elles doivent avoir pour leurs attributions.
155. *Suite.* — Marchés passés pour un service public.
156. *Suite.* — Liquidation des dettes de l'Etat.
157. *Suite.* — Questions de propriété et de délimitation du domaine public.
158. *Suite.* — Contributions.
159. *Suite.* — Matières pénales.
160. Effets des actes de l'une des autorités par rapport à l'autre.
161. Interprétation des actes administratifs.
162. Peines prononcées en cas d'envahissement de l'une des autorités sur les attributions de l'autre.
163. Obligation pour les tribunaux de se dessaisir des questions administratives.
164. Conflits. — C'est l'Empereur en Conseil d'Etat qui juge les conflits. (Renvoi.)

§ III. — *Recours administratif.*

165. Juridiction administrative.
166. Autorité discrétionnaire. — Autorité contentieuse. — Recours devant l'une et devant l'autre.
167. Exemples de recours devant l'autorité discrétionnaire.
168. Exemples de recours devant l'autorité contentieuse.
169. *Suite.* — Recours fondé sur l'incompétence ou la violation de pouvoir.
170. *Suite.* — Recours fondé sur l'inobservation des formes.
171. Exceptions. (Renvoi.)

146. Les deux principaux caractères de l'autorité administrative sont l'*unité* et l'*indépendance* : l'unité, qui fait disparaître toutes les divergences dans les vues, et qui soumet les intérêts locaux à l'intérêt général; l'indé-

pendance, qui écarte les obstacles que susciteraient à l'administration des pouvoirs rivaux, et, en assurant la liberté de son action, sert de base à la responsabilité de ses organes.

§ Ier. — *Unité de l'administration.*

147. On sait quelle était la situation politique et administrative de la France avant la révolution de 1789. Partagée en provinces qui avaient été réunies au royaume à des époques différentes, elle présentait l'assemblage d'un grand nombre de petits Etats qui avaient conservé leurs mœurs, leurs lois, leur organisation politique, quelquefois même leur langage. L'autorité centrale trouvait partout des obstacles devant lesquels elle était souvent obligée de s'arrêter; ici des états, là des parlements, plus loin des franchises locales consacrées par des capitulations; partout un esprit de nationalité étroit, qui dépassait rarement les frontières de la province, et souffrait avec peine ce qui paraissait encore émaner d'un pouvoir étranger. Ainsi, sous le rapport du droit public, comme sous le rapport du droit civil, il n'existait en France aucune unité. Mais cette variété, qui dans le droit civil ne pouvait nuire qu'à des individus, avait des résultats bien plus graves dans le droit public : car telle mesure conçue dans un intérêt général pouvait froisser soit l'esprit particulier, soit l'intérêt local d'une province, qui naturellement y opposait la plus vive résistance, ou qui par sa force d'inertie pouvait faire avorter les projets les mieux conçus.

148. La nécessité d'une législation et d'une administration uniformes était sentie depuis longtemps par tous les esprits éclairés; le but auquel tendait depuis

longtemps la royauté, et dont elle se rapprochait tous les jours, fut atteint par l'Assemblée nationale de 1789, qui a jeté les bases d'une nouvelle organisation politique dont les bienfaits ne sont pas toujours assez appréciés par ceux qui en jouissent. La législation nouvelle a enlevé aux anciennes provinces cette individualité à laquelle se rattachaient des intérêts particuliers, pour les fondre en une seule nation qui ne doit plus avoir qu'un seul intérêt; la loi, devenue obligatoire pour tous, ne rencontre plus d'obstacles dans son exécution; et l'autorité, partout obéie, peut se livrer à l'exécution de ces grandes mesures administratives qui améliorent les hommes par une saine instruction, augmentent leur bien-être en ouvrant de nouveaux débouchés à l'agriculture et à l'industrie, protégent les biens et les personnes par de sages mesures de police, etc.

149. Une association ne peut exister sans imposer des sacrifices aux intérêts particuliers au profit de l'intérêt général; il faut, pour comprendre cette nécessité et s'y soumettre volontairement, une étendue d'esprit malheureusement assez rare. On admet le principe, on veut bien jouir des avantages qu'il procure, mais on s'élève en même temps contre tout ce qui froisse dans ses conséquences les plus nécessaires. Aussi l'unité administrative a été souvent attaquée par les intérêts de localité encore tout vivants en France; elle l'a été surtout dans son organisation, dont le but est de réunir dans un centre commun toutes les lumières, tous les renseignements, et d'en faire partir tous les ordres d'un intérêt général.

Il faut bien reconnaître aussi que, par une réaction toute naturelle, la législation postérieure à l'an VIII substitua une centralisation excessive à l'anarchie qui

avait longtemps régné; la plupart des lois furent empreintes d'un esprit de méfiance contre les administrations locales, et tendirent à faire prévaloir partout la volonté du chef de l'État. Rien ne se fit plus alors que sous la direction du Conseil d'État; il fallut, pour les affaires les plus simples, envoyer les pièces à Paris; les dossiers qui affluaient dans les bureaux y attendaient leur tour plusieurs années, et souvent l'autorisation arrivait trop tard, parce que les circonstances pour lesquelles elle avait été demandée n'existaient plus: d'un autre côté, le Conseil d'Etat était placé trop loin et trop haut pour bien apprécier une foule de considérations qui exigent la connaissance des localités et l'intelligence de l'esprit des populations. Mais des améliorations successives ont été apportées à cet état de choses depuis 1815 par une série d'ordonnances et de lois qui ont été résumées et améliorées par la loi du 18 juillet 1837 sur les attributions municipales. Enfin, un décret du 25 mars 1852 est venu donner la plus large satisfaction aux intérêts des localités (1).

150. Il en est de la centralisation comme de tous les principes généraux; on ne doit l'appliquer qu'avec un sage discernement, sous peine de compromettre les bons effets qu'elle doit produire. Quand on examine une vaste association politique telle que la France, on reconnaît qu'elle renferme des intérêts communs à toute la nation, et des intérêts spéciaux à ses diverses parties. Les premiers ne peuvent être réglés que par un pouvoir unique, assez puissant pour vaincre toutes les résistances locales. Ainsi le pouvoir central doit être partout présent par ses agents, pour faire appliquer les lois protectrices des personnes et des propriétés, donner aux

(1) Voir, en outre, la circulaire du 25 mars 1852 et l'instruction du 5 mai 1852. Bull. offic. du minist. de l'int., année 1852, p. 206.

décisions de l'autorité judiciaire la force qu'elles doivent avoir, obtenir l'accomplissement des charges publiques imposées sur les personnes et sur les biens, prendre et faire exécuter toutes les mesures générales qui ont pour objet la prospérité de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, veiller à la conservation des choses consacrées au service public, à l'observation des mesures de police générale, etc. Le principe de la centralisation dans ces différents cas est inattaquable.

Les intérêts spéciaux aux diverses parties du territoire sont de deux sortes : les uns se trouvent en opposition directe avec l'intérêt général, les autres peuvent coexister avec lui. Les premiers doivent être sacrifiés à l'intérêt social, les seconds ont le droit de réclamer une existence à part, une vie qui leur soit propre; ils doivent être réglés sur les lieux par ceux mêmes qu'ils concernent, parce qu'il est juste et utile d'appeler les citoyens à l'administration de leurs propres affaires, lorsque leur intervention ne trouble pas l'ordre général. C'est ainsi que les intérêts spéciaux des départements et des communes sont représentés par les conseils généraux et par les conseils municipaux, composés de membres électifs. Mais, dans un Etat qui a posé l'unité comme principe de gouvernement, rien de ce qui touche aux différentes parties n'est complétement indifférent pour la masse; il faut prévenir les écarts de l'esprit de localité qui tend toujours à prédominer, il faut guider l'inexpérience des administrations collectives, diriger leur marche, s'opposer à toutes les mesures qui pourraient être préjudiciables aux personnes morales qu'elles dirigent, parce que ces personnes ont des obligations à remplir vis-à-vis de la société et vis-à-vis des individus qui les composent. Il est donc dans l'intérêt général, dans l'intérêt des administrations spéciales

elles-mêmes, qu'elles soient soumises à une tutelle qui surveille la gestion de leurs biens, l'emploi de leurs revenus, autorise, dirige et contrôle leurs dépenses : cette tutelle doit être confiée à l'administration supérieure, qui est placée de manière à voir les choses de haut et à prononcer avec impartialité.

Tel est l'esprit du décret du 25 mars 1852. « Considérant, y est-il dit, qu'on peut gouverner de loin, » mais qu'on n'administre bien que de près ; qu'en » conséquence autant il importe de centraliser l'action » gouvernementale de l'Etat, autant il est nécessaire » de décentraliser l'action purement administrative. » Partant de ce grand principe, le décret n'exige plus l'intervention du ministre de l'intérieur que pour les affaires départementales et communales qui affectent directement l'intérêt général de l'Etat, telles que l'approbation des budgets départementaux, les impositions extraordinaires, les délimitations territoriales. Il donne aux préfets le droit de statuer sur toutes les autres affaires départementales et communales, qui jusqu'alors exigeaient la décision du chef de l'Etat ou du ministre de l'intérieur, et sur un certain nombre d'affaires d'un intérêt général. Le pouvoir central continue à exercer une haute surveillance sur les préfets, qui sont tenus de rendre compte de leurs actes aux ministres compétents, lesquels peuvent les annuler ou les réformer soit d'office, quand ils sont contraires aux lois et aux règlements, soit sur les réclamations des parties intéressées. (Décr. du 25 mars 1852, art. 1, 2, 3, 4, 6.)

151. L'unité du pouvoir administratif exige la subordination hiérarchique de tous les agents qu'il emploie. Chaque ministre répond des ordres qu'il donne ; il doit donc trouver dans ses auxiliaires une obéissance absolue. Sans doute les agents de l'administration ne

peuvent être forcés d'agir contre leur conscience, de prêter les mains à des mesures qu'ils croient inconstitutionnelles ou immorales; mais alors ils doivent abandonner leurs fonctions : tant qu'ils les conservent, ils manquent à leur premier devoir en refusant d'obéir; et l'autorité supérieure, responsable devant le pays, ne peut se dispenser de les éloigner, soit que, de propos délibéré, ils agissent contrairement aux ordres et aux instructions qui leur sont donnés, soit que leur incapacité mette à la marche de l'administration un obstacle non moins grand que le mauvais vouloir : mais, d'un autre côté, le fonctionnaire qui justifie qu'il a agi par ordre de ses supérieurs pour des objets de leur ressort sur lesquels il leur devait obéissance hiérarchique, n'encourt aucune responsabilité; le supérieur qui a donné l'ordre peut seul être recherché et puni (C. pén., 114, § 2, et 190).

§ II. — *Indépendance de l'administration.*

152. L'autorité administrative n'a pas moins besoin d'indépendance que d'unité. Si, dans la sphère d'action qui lui est réservée par la Constitution, elle rencontrait des obstacles qu'elle ne pût vaincre, ou qui fussent seulement de nature à ralentir sa marche, tous les services auxquels elle est obligée de pourvoir resteraient en souffrance, l'ordre social serait compromis, et la responsabilité de ses agents deviendrait impossible. L'autorité administrative se trouve naturellement en contact avec l'autorité judiciaire, qui coopère en même temps qu'elle à l'exécution des lois, dans une sphère contiguë à la sienne. Ces deux autorités diffèrent dans leur but, dans leurs attributions, dans leur organisation, dans leur manière de procéder; il est donc né-

cessaire qu'elles respectent mutuellement leur indépendance.

Dans l'ancienne monarchie, les parlements, qui s'attribuaient quelquefois le pouvoir législatif, se mêlaient aussi d'administration, et souvent les vues éclairées d'un ministre échouaient devant ces assemblées dominées par l'esprit de corps ou de localité. Le pouvoir exécutif, de son côté, troublait l'exercice du pouvoir judiciaire, et méconnaissait l'autorité de ses actes. Les dangers de cette confusion ont été bien compris par l'Assemblée constituante, qui a consacré en ces termes l'indépendance des deux pouvoirs :

« Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeu-
» rront toujours séparées des fonctions administra-
» tives.

» Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, trou-
» bler de quelque manière que ce soit les opérations
» des corps administratifs, ni citer devant eux les ad-
» ministrateurs pour raison de leurs fonctions (1). »

Nous avons

A déterminer les attributions générales de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative ;

A étudier les effets des actes de l'une vis-à-vis de l'autre ;

A indiquer l'autorité qui prononce sur les questions de compétence.

153. L'autorité judiciaire statue par des jugements sur l'état des personnes dans la société et dans la famille;

(1) Ce principe et ses conséquences ont été développés dans un grand nombre de lois. V. notamment loi du 22 déc. 1789, sect. 3, art. 7; instr. annexée à cette loi, § 6. —Lois du 16 août 1790, t. 2, art. 13.—Instr. des 12-20 août 1790, ch. 1er. — Const. du 3 sept. 1791, t. 3, ch. 5, sect. 3. — Const. du 5 fruct. an III, art. 202. — Décr. du 16 fruct. an III. — Cod. pénal, 127 et suiv.

sur les questions relatives à la propriété et à ses démembrements, même vis-à-vis l'Etat considéré comme une personne morale; sur la transmission des biens par l'effet de la loi des successions ou de la volonté de l'homme manifestée par des actes de donation entre-vifs ou testamentaires; sur les contrats, leur validité, leurs formes, leurs effets, l'exécution des obligations, et en général sur toutes les questions dans lesquelles l'intérêt privé seulement est en jeu. Elle fait l'application des lois de droit pénal. Le tout sauf des exceptions que nous ferons connaître.

L'autorité administrative fait des règlements sur des matières d'intérêt général, telles que la police préventive, l'intérêt de l'agriculture, du commerce et de l'industrie; elle fait la répartition des charges communes, prend des mesures d'ordre et de police, gère la fortune publique, surveille la gestion des intérêts collectifs, pourvoit à tous les services publics, soit par des ordres, soit par des marchés; elle prend des décisions sur toutes les matières confiées à ses soins, soit en ordonnant, soit en défendant, soit en autorisant.

154. Les tribunaux doivent donc s'abstenir non-seulement de faire des règlements généraux sur les matières réservées à l'administration, mais ils doivent éviter de prescrire dans leurs jugements aucune mesure de son ressort. Ainsi, supposons qu'une Cour d'assises prononce l'acquittement d'un individu accusé de crime, par le motif qu'il est dans un état habituel de démence furieuse: elle ne peut en même temps ordonner qu'il sera enfermé dans une maison de santé jusqu'à sa guérison, parce que cette mesure de police est du ressort de l'administration; elle doit se borner à donner connaissance de son arrêt au préfet, qui est chargé par la loi du 30 juin 1838 de prendre les mesures

nécessaires en pareil cas. Par la même raison, un tribunal de première instance appelé à prononcer sur une demande en indemnité, motivée sur les dommages causés à un propriétaire par l'établissement d'une usine sur un cours d'eau, ne peut ordonner, tout en reconnaissant la réalité du fait, des modifications dans l'organisation de l'usine; il doit se borner à accorder une indemnité, et c'est à l'administration chargée de réglementer l'usine que le plaignant doit s'adresser pour faire cesser la cause du mal dont il se plaint.

Réciproquement, l'administration, tout en agissant dans l'intérêt public, doit s'abstenir de juger les questions d'intérêt privé qui sont de la compétence des tribunaux. Supposons qu'un préfet, en déterminant la largeur d'un chemin vicinal, déclare faire partie de ce chemin un terrain dont un des riverains prétend être propriétaire : la réclamation du riverain n'empêche pas l'exécution de l'arrêté préfectoral; mais la question de propriété est portée devant le tribunal de première instance, et si elle est résolue en faveur du réclamant, il a droit à une indemnité. (L. du 21 mai 1836, 15.) Mais le tribunal, tout en déclarant le demandeur propriétaire, doit s'abstenir d'ordonner sa réintégration dans le terrain, parce que l'effet de l'arrêté est de l'incorporer au chemin. D'autres fois l'une des autorités, au moment de statuer, rencontre une question préjudicielle qui est du ressort de l'autre; elle doit alors surseoir jusqu'à ce que cette question soit résolue. Exemple : un jeune homme, désigné par le tirage au sort comme devant faire partie du contingent de l'armée, soutient qu'il est étranger, et qu'en cette qualité il ne peut être appelé au service militaire : le conseil de révision, simple tribunal administratif, doit renvoyer la question d'état devant les

tribunaux ; mais les tribunaux, de leur côté, doivent se contenter de juger cette question, et laisser le conseil de révision faire l'application du jugement en déclarant qu'il sera ou ne sera pas compris dans le contingent, suivant que le jugement l'aura déclaré Français ou étranger. Ainsi encore le Conseil d'Etat a décidé que c'est aux tribunaux et non au ministre de décider si un officier qui réclame une pension a ou non perdu la qualité de Français. (C. d'Etat, 10 août 1844. Clouet.) L'autorité administrative est compétente pour résoudre les questions de circonscriptions territoriales. Lors donc que la question de savoir si une localité dépend d'une circonscription territoriale indiquée s'élève devant un tribunal et présente du doute, celui-ci doit surseoir jusqu'à ce qu'elle soit décidée par l'autorité compétente. (C. Cr. crim., 1er août 1844, Herveou; 9 juillet 1849, civ. De Canna.)

155. Les tribunaux ordinaires jugent les contestations qui naissent à l'occasion de l'exécution des contrats. Cette règle reçoit exception quand il s'agit de contrats passés entre des particuliers et l'Etat dans l'intérêt d'un service public. S'il en était autrement, les services les plus importants et les plus urgents pourraient être entravés à chaque instant par la lenteur des formes judiciaires, et compromis par les décisions des tribunaux ; ce serait en réalité l'autorité judiciaire qui administrerait, et le pouvoir exécutif ne pourrait plus être responsable soit de la mauvaise exécution des entrepreneurs avec lesquels il aurait traité, soit des sommes qu'il pourrait être condamné à leur payer. Pour éviter ces inconvénients, il a été établi par la législation que le droit d'interpréter les clauses des contrats, de vérifier si les individus qui ont traité avec le gouvernement ont rempli leurs obligations, de prononcer la

résiliation du contrat, de déterminer par une liquidation ce qui leur est dû, appartient à l'administration (1). Ceux qui traitent avec l'Etat savent qu'ils sont soumis par les lois à une juridiction exceptionnelle. L'administration, d'ailleurs, a le plus grand intérêt à n'être point injuste, puisque la conséquence de son injustice serait d'éloigner les hommes capables et solvables des entreprises publiques. Mais l'exception cesse avec les causes qui l'ont fait établir; ainsi l'administration n'est pas compétente quand il s'agit d'un débat qui s'élève entre un fournisseur qui a traité avec le gouvernement et un tiers avec lequel ce fournisseur a fait un marché, parce qu'alors le fournisseur ne peut être envisagé, relativement au tiers avec lequel il a sous-traité, comme un agent du gouvernement; le contrat qui est intervenu entre eux n'a qu'un intérêt privé, puisque c'est le fournisseur qui seul est responsable vis-à-vis l'Etat, et la difficulté doit être portée devant les tribunaux.

156. La liquidation des dettes de l'Etat nécessite l'appréciation d'actes administratifs nombreux et compliqués; elle ne pouvait donc, sans de graves inconvénients, être laissée aux tribunaux; elle est réservée en général à l'autorité administrative (2). Cette attribution comprend la reconnaissance, la vérification et le règlement des créances réclamées, l'application des déchéances et autres exceptions, la fixation du mode, des époques et des valeurs du payement. (Arrêt du Conseil du 9 mars 1836. Vendatour.) Il faut excepter toutefois le règlement de l'indemnité due au propriétaire

(1) Décr. du 11 juin 1806, art. 14. Lois du 26 pluv. an VIII, art. 4; du 13 frim. an VIII; arrêté du 18 vent. an VIII.

(2) L. des 25 et 28 mars 1790, art. 5 et 6; — 17 juill. et 8 août 1790; — 16 et 22 déc. 1790; — 16 fruct. an III.

exproprié pour cause d'utilité publique : ce règlement est fait par un jury, sous la direction de l'autorité judiciaire. Nous verrons dans le chapitre de la comptabilité générale quelles sont les autres exceptions à cette règle.

Il peut s'élever, à propos d'une liquidation, des questions de la compétence des tribunaux ; l'administration doit surseoir jusqu'à ce qu'elles soient résolues. Ainsi la qualité d'héritier du réclamant peut être l'objet de difficultés que l'administration doit renvoyer à l'autorité judiciaire. (C. d'Etat, 31 déc. 1844. Mancest.) Dans les cas où la créance résulte des règles du droit commun, par exemple dans le cas d'un recours en garantie pour cause d'éviction, les tribunaux sont compétents pour prononcer une condamnation contre l'Etat; mais le Conseil d'Etat décide que l'administration seule peut statuer sur la déchéance. (C. d'Et., 7 déc. 1844. Finot.) De telle sorte que le jugement du tribunal peut être paralysé par la décision administrative. La même chose a lieu à l'égard d'un jugement qui condamne une commune à payer une dette antérieure à la loi du 10 août 1790, déclarée nationale par la loi du 24 août 1793. La Cour de cassation elle-même a reconnu en audience solennelle que ce jugement ne fait pas obstacle à ce que l'autorité administrative prononce sur la question de savoir si la dette a été éteinte. L'autorité judiciaire statue sur l'existence de la dette ; l'autorité administrative, sur son caractère et sur les effets qui devaient en découler. (C. C. Ch. réunies, 7 déc. 1839. Commune de Luby.)

157. Les tribunaux sont compétents pour statuer sur les questions de propriété, lors même qu'elles s'élèvent entre l'Etat et les particuliers ; il s'agit ici de l'application d'un principe de droit commun, et le service public ne peut être entravé par la décision des tribu-

naux, puisque l'Etat a toujours le droit d'acquérir, par la voie d'expropriation publique, les immeubles dont il a besoin. Mais, d'un autre côté, l'autorité administrative est seule compétente pour déterminer les limites du domaine public et déclarer jusqu'où s'étend le sol d'une grande route, le rivage de la mer, le lit d'un fleuve, le terrain d'une fortification, etc. Les questions de propriété qui s'élèvent entre l'Etat et les riverains des terrains du domaine public doivent donc, en thèse générale, être précédées d'une délimitation dont le résultat est de déterminer si le terrain litigieux fait partie du domaine public, sauf aux parties à revenir devant le tribunal pour l'appréciation des titres et moyens de droit commun qu'elles entendent faire valoir à l'appui de leurs prétentions à la propriété. (C. d'Etat, 3 juillet 1852. Veye.) Dans le cas où le tribunal reconnaît la propriété des particuliers, il ne peut ordonner qu'ils seront remis en possession d'un terrain qui fait partie du domaine public, il déclare seulement leur droit, qui se résout en une indemnité.

158. La répartition des charges publiques, la prompte et complète exécution des obligations qu'elles imposent, soit sur les personnes, soit sur les biens, intéressent trop vivement la sûreté de l'Etat et l'ordre public pour qu'elles ne soient pas rangées dans les attributions du pouvoir chargé essentiellement de l'un et de l'autre. Que pourrait en effet le pouvoir exécutif, si la rentrée des impôts, par exemple, dépendait d'une autorité sur laquelle ce pouvoir n'aurait aucune action? Il faut donc qu'il puisse faire la répartition des contributions, juger les contestations auxquelles elle donne lieu, et contraindre les citoyens négligents ou récalcitrants à se soumettre à la loi commune. (Loi du 28 pluv. an VIII, art. 4.) Mais on a laissé aux tribunaux le ju-

gement du contentieux des contributions indirectes et du droit d'enregistrement, dont la perception a lieu au moyen d'un tarif. (*V.* Contributions indirectes.)

159. Les tribunaux sont compétents, en thèse générale, pour constater les contraventions et les délits, et pour punir ceux qui s'en sont rendus coupables. Cependant il existe quelques cas dans lesquels une législation tout exceptionnelle donne le droit aux tribunaux administratifs d'appliquer des amendes; c'est surtout en matière de grande voirie, et dans l'intérêt de la conservation des moyens de communication, que ce droit leur a été confié.

160. L'indépendance qui doit exister entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative n'exige pas seulement qu'elles ne puissent prononcer que sur les matières qui leur sont réservées, mais encore que les actes émanés de l'une soient respectés par l'autre. Ainsi les ordonnances royales, les décrets impériaux, les arrêtés des préfets et des maires sont obligatoires pour les tribunaux, qui doivent en faire l'application soit en les prenant pour base de leurs jugements, soit en condamnant ceux qui y contreviennent. Si les particuliers croient pouvoir réclamer, c'est devant l'autorité administrative qu'ils doivent le faire, et cette réclamation ne peut pas suspendre le cours de la justice. Cependant, comme les administrateurs et l'Empereur lui-même n'ont de pouvoir réglementaire et de commandement que dans de certaines limites, les tribunaux ne sont pas tenus d'appliquer leurs actes quand ils sont faits en dehors de leurs attributions (voir ci-dessus, n° 103). De son côté, l'administration ne peut se dispenser d'exécuter les jugements rendus par les tribunaux.

Il faut prendre garde de ne pas donner aux décisions

de l'une des autorités une extension trop considérable qui aurait pour résultat d'entraver l'autre dans son exercice. Ainsi il faut examiner avec soin quel est le but de chaque décision, et ne pas considérer comme résolues par elle des questions qui ne sont pas de sa compétence, dont elle ne supposait pas l'existence et que par conséquent elle n'a pas eu l'intention de résoudre. Ainsi, par exemple, un préfet autorise l'échange d'un chemin qu'il croit appartenir à l'Etat avec le terrain d'un particulier destiné à la rectification d'une grande route, conformément à l'article 4 de la loi du 20 mai 1836. Une commune réclame ce chemin comme lui appartenant. L'arrêté du préfet, n'ayant pas eu pour but de résoudre la question de propriété, qui n'était pas même soulevée, n'est pas un obstacle à ce que cette question soit portée devant les tribunaux. Il n'est donc pas nécessaire d'attaquer cet arrêté par la voie contentieuse pour excès de pouvoir. (C. d'Etat, 18 mai 1854. Comm. de Brives.)

Mais il en serait autrement si l'une des autorités avait réellement prononcé sur une question étrangère à sa juridiction. Quoique la décision soit viciée d'incompétence, et par conséquent doive être annulée, l'annulation ne peut en être prononcée que par l'autorité qui lui est supérieure dans la hiérarchie, et non par l'autre branche du pouvoir exécutif, qui doit respecter la décision qu'on lui présente; d'où il résulte que si cette décision n'est plus susceptible d'être attaquée, que si, par exemple, il s'agit d'un jugement passé en force de chose jugée, à l'égard duquel les délais du pourvoi en cassation sont expirés, il doit être exécuté par l'administration, quand même le tribunal aurait prononcé sur une matière qui ne serait pas de sa compétence.

Il y aurait aussi violation du principe de l'indépen-

dance des deux autorités, si l'une d'elles, appelée à faire l'application d'un acte émané de l'autre, se permettait de le blâmer. C'est ce qu'a décidé la chambre des requêtes de la Cour de cassation le 23 février 1847 (juge de paix de Limay), annulant pour excès de pouvoir, sur la réquisition du procureur général, une sentence du juge de paix qui, en renvoyant de la plainte un individu cité devant lui pour contravention, accuse le maire de partialité et déclare que le procès-verbal rédigé par lui a été fait dans des vues vexatoires.

161. Si, accessoirement à un procès civil ou criminel, il s'élève des difficultés sur le sens d'un acte administratif invoqué par l'une des parties, les tribunaux ne peuvent pas l'interpréter, car il serait possible qu'ils en méconnussent l'esprit et en faussassent l'application : ils doivent renvoyer cette interprétation à l'autorité dont l'acte émane, et surseoir à statuer, sans toutefois se dessaisir, jusqu'à ce qu'elle ait eu lieu ; ce qui ne doit s'entendre que des difficultés véritables ; car si l'acte est clair, quand même les parties ne seraient pas d'accord sur le sens à lui donner, les tribunaux doivent néanmoins en ordonner l'application (1), à moins que cette application ne soit attribuée par une loi spéciale à l'autorité administrative, comme lorsqu'il s'agit d'un marché passé entre l'Etat et un fournisseur. Les actes de vente de biens nationaux sont considérés comme des actes administratifs dont l'interprétation ne peut être faite que par les conseils de préfecture, lesquels, aux termes de la loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4, connaissent du contentieux en cette matière. Réciproquement, si devant l'administration il s'élève

(1) *V.* arrêts de la C. de cass. du 26 fév. 1834, civ. de Broissia; du 20 déc. 1836, civ. Nicaud ; du 25 mars 1839, civ. Darriule; du 27 déc. 1842, civ. préfet de la Manche; du 20 déc. 1843, civ. de la Tremouille.

une difficulté sur l'exécution d'un jugement, c'est au tribunal qui l'a rendu à statuer sur le sens qu'il a et la portée qu'il doit avoir. (C. d'Etat, 18 mai 1846. Converset.)

162. Le Code pénal donne une sanction à ces principes, en appliquant la peine de la dégradation civique aux juges, procureurs généraux ou impériaux, substituts, officiers de police judiciaire, qui auraient excédé leurs pouvoirs en s'immisçant dans les matières réservées aux autorités administratives, soit en faisant des réglements sur ces matières, soit en défendant d'exécuter les ordres émanés de l'administration ; et contre les préfets, sous-préfets, maires et autres administrateurs, qui se seraient ingérés de prendre des arrêtés généraux tendant à intimer des ordres ou des défenses quelconques à des cours ou tribunaux. (C. P., 127, 130.)

163. Il ne suffisait pas de poser les principes, il fallait encore pourvoir à leur application, et fortifier davantage l'autorité dont l'organisation est la plus faible. De là l'obligation imposée aux juges de se dessaisir d'office, ou sur la réquisition du ministère public, des affaires ou des questions qui sont de la compétence administrative, et le droit accordé à l'administration de réclamer l'affaire en élevant le *conflit*.

Les tribunaux doivent, sur la réclamation qui leur est adressée, surseoir au jugement de l'affaire jusque après la décision de l'autorité supérieure. Les juges qui, nonobstant la réclamation, auraient procédé au jugement avant la décision de l'autorité supérieure, les officiers du ministère public qui auraient fait des réquisitions ou donné des conclusions pour l'exécution de ce jugement, seraient punis d'une amende de 16 fr. au moins, et de 150 francs au plus. D'un autre côté, les administrateurs qui entreprennent sur les fonctions

judiciaires en s'ingérant de connaître des droits et intérêts privés du ressort des tribunaux, et qui, après les réclamations des parties ou de l'une d'elles, décident l'affaire avant que l'autorité supérieure ait prononcé, sont passibles de la même amende. (C. P., 128, 131.)

164. L'autorité supérieure qui prononce sur la question de compétence est le Conseil d'Etat, dont l'avis doit être approuvé par l'Empereur, et contre-signé par le ministre. L'Empereur, par sa position au sommet du pouvoir exécutif, dont l'autorité judiciaire et l'autorité administrative ne sont que des émanations, est naturellement le régulateur de leur compétence respective. (Décr. du 16 fruct. an III. L. du 21 fruct. an III, art. 27.) (*V.* t. 3.)

§ III. – *Des Recours administratifs.*

165. Il résulte des principes que nous venons de poser que l'administration est appelée non-seulement à statuer spontanément sur les matières qui rentrent dans ses attributions, mais encore à prononcer sur les réclamations auxquelles les actes administratifs peuvent donner naissance. Sa juridiction est le complément indispensable de son action, car, si elle ne pouvait elle-même résoudre les difficultés auxquelles ses actes donnent lieu, elle ne serait plus libre, elle ne pourrait plus être responsable. Les recours sont portés en définitif devant l'Empereur assisté du Conseil d'Etat. Cette haute juridiction offre toutes les garanties compatibles avec la liberté que doit avoir le pouvoir exécutif pour remplir sa mission.

166. Deux modes de recours peuvent être employés

contre les actes de l'autorité administrative. Nous allons rapidement en déterminer la nature.

L'administration agit de deux manières :

Tantôt elle est revêtue d'un pouvoir discrétionnaire ;

Tantôt elle est renfermée dans les limites étroites de l'application d'une loi, d'un décret ou d'un contrat.

A ces deux modes d'action correspondent deux classes de réclamations, deux manières de les instruire et de les juger, deux sortes de décisions.

Dans le premier cas, les particuliers ne peuvent s'appuyer sur un *droit*, puisqu'ils critiquent une mesure à laquelle ils sont forcés de se soumettre ; ils ne fondent leur réclamation que sur *leur intérêt*, qui se trouve en opposition avec l'intérêt public, et ils proposent un moyen de concilier l'un et l'autre. La demande est adressée soit à l'administrateur qui a pris la mesure, soit à son supérieur ; elle n'est assujettie à aucune forme particulière, astreinte à aucun délai ; l'administration n'est pas contrainte de prendre une décision ; celle qu'elle prend n'a rien de définitif, et peut être réformée d'office ou sur une réclamation nouvelle. Il n'y a rien de *contentieux*, tout ici est *discrétionnaire*.

Dans le second cas, il ne s'agit plus d'un simple *intérêt ;* le réclamant invoque un *droit* qui résulte d'une loi, d'un décret ou d'un contrat. La demande alors est assujettie à des formes, soumise à des déchéances ; la question est portée devant des juges administratifs, lesquels sont tenus de prononcer ; leurs décisions sont des *jugements* qui ne peuvent être réformés que dans les cas et suivant les formes prescrites. L'administration alors est revêtue d'une *juridiction ;* elle est vraiment *contentieuse*.

167. Donnons maintenant quelques exemples de ces deux classes d'affaires.

Le pouvoir administratif a, en thèse générale, le droit de déterminer la direction d'une route, d'un chemin de fer et d'un canal. Les particuliers peuvent bien présenter des observations contre le projet ; mais l'administration, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, les admet ou les repousse, comme elle le juge convenable. Dans ce cas, quelle que soit la décision prise, il n'y a aucun *droit* de violé.

Les maires ont le droit de prendre des arrêtés pour ordonner des mesures locales sur les objets confiés par les lois à leur vigilance et à leur autorité (l. du 18 juillet 1837, art. 11), et notamment sur tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité dans les rues, places, voies publiques (l. 16 et 24 août 1790, t. XI, art. 3). Les arrêtés pris sur ces différentes matières peuvent exciter des réclamations, mais ces réclamations ne sont pas fondées sur un *droit*, puisque les habitants sont *tenus* de se soumettre aux injonctions que les maires ont le *droit* de leur faire. Elles sont donc formées par la voie administrative pure, et sont appréciées par l'autorité *discrétionnaire* de l'administration supérieure.

168. Voyons maintenant des décisions d'un caractère différent. L'administration fait la répartition de l'impôt direct d'après les bases fixées par les lois. Si un particulier soutient que la loi n'a point été observée à son égard, qu'on a mis à sa charge une quote-part d'impôt plus considérable que celle qu'il doit payer, il y a là une réclamation qui est fondée sur un *droit*.

Lorsque les travaux d'intérêt général ont été adjugés à un entrepreneur, si, dans le cours de leur exécution, il s'élève une difficulté entre cet entrepreneur et l'administration sur le sens ou l'exécution des clauses de son marché, cette difficulté, qui repose sur les termes du contrat, ne peut être résolue d'une manière arbi-

traire ; c'est le contrat qu'il s'agit d'interpréter et d'appliquer. Dans ce cas, comme dans l'autre, il y a une question *contentieuse* qui doit être jugée par les tribunaux administratifs (ici par le conseil de préfecture), après une instruction contradictoire et sauf l'appel au Conseil d'Etat.

Par exception au principe général que l'application des lois pénales appartient à l'autorité judiciaire, les conseils de préfecture ont été chargés de réprimer par des amendes les contraventions de grande voirie. Il est bien évident qu'ici les conseils agissent comme tribunaux, et que leurs arrêtés, qui sont de véritables jugements, ne peuvent être attaqués que par la voie contentieuse de l'appel au Conseil d'Etat.

169. Jusqu'ici c'est la nature de l'acte qui détermine la nature du recours. Si l'acte statue sur une matière réservée au pouvoir discrétionnaire, le recours a lieu par la voie administrative et est soumis à l'autorité discrétionnaire de l'administration supérieure. Si l'acte fait l'application d'une loi, d'un décret, d'un contrat, le recours est contentieux ; il est porté devant l'autorité supérieure statuant comme juge. Il peut arriver aussi que ce soit la nature du moyen employé et non la nature de l'acte attaqué qui rende le recours contentieux. Les organes de l'administration reçoivent leurs pouvoirs de la loi; ils ne peuvent en excéder les limites, ni à plus forte raison empiéter sur les attributions d'autres fonctionnaires. L'Empereur ou le Conseil d'Etat réprime l'excès de pouvoir, l'incompétence, la violation de la loi. Chacun peut donc, en thèse générale, lui déférer pour un de ces motifs les actes émanés de tous les organes de l'autorité administrative (1). Le recours

(1) Les questions d'incompétence, excès de pouvoir, violation de la

alors est contentieux, car il est fondé sur un droit résultant d'une loi. Tel serait le cas où on attaquerait un arrêté rendu par un maire qui, sous prétexte de réglementer l'industrie, limiterait le nombre des personnes qui peuvent exercer une profession. Un tel arrêté contiendrait un excès de pouvoir.

170. Il en est de même lorsque des formalités d'instruction qui doivent, aux termes d'une loi, d'un décret ou même de règlements ministériels, précéder un acte de l'autorité discrétionnaire, n'ont pas été observées. Les particuliers, dans l'intérêt desquels ces formalités étaient établies, peuvent attaquer l'acte discrétionnaire par la voie contentieuse, par le motif que leur *droit* a été méconnu. Ainsi la concession des mines est dans les attributions du pouvoir discrétionnaire de l'administration, aux termes de l'art. 16 de la loi du 21 avril 1810; mais cette concession doit être précédée d'une procédure administrative qui consiste dans la publication et l'affiche des demandes dans certains lieux et pendant un certain temps (art. 72 et suiv. de la même loi), afin de provoquer les oppositions et les demandes en concurrence. Si cette procédure n'a point été observée, les particuliers, qui n'ont point été avertis, peuvent se pourvoir par la voie contentieuse, et demander l'annulation du décret de concession, non par des motifs du fond, mais pour un vice de forme; car l'administration était obligée par la loi à observer cette formalité protectrice des intérêts privés; en ne le faisant pas, elle a violé un *droit*, et c'est ce droit qui réclame. (Arrêt du Conseil du 13 mai 1818. Liotard.) La même chose a lieu en matière d'autorisation d'usine sur

loi en matière judiciaire sont jugées par la Cour de cassation, qui a succédé au Conseil des parties, lequel était une portion de l'ancien conseil du Roi.

des cours d'eau. (C. d'Etat, 3 mars 1844. De la Marzelle.) Dans ce cas, le Conseil d'Etat annule le décret irrégulièrement rendu, sauf aux parties à se pourvoir de nouveau plus régulièrement. (*V*. arrêt Liotard.)

171. Telles sont les règles générales qui distinguent les deux modes d'action de l'administration. Il est quelquefois dérogé à ces règles par des dispositions de lois qui établissent le recours par la voie contentieuse, dans des circonstances où l'administration devrait avoir un pouvoir discrétionnaire, et réciproquement; ce sont là des exceptions que nous aurons soin de signaler dans le cours de cet ouvrage, et de résumer dans la troisième partie, où nous traiterons avec plus de développement du contentieux administratif.

CHAPITRE VI.

GARANTIE DES FONCTIONNAIRES PUBLICS.

SOMMAIRE.

172. Nécessité d'une autorisation du Conseil d'Etat pour poursuivre les fonctionnaires publics.
173. Règles spéciales aux ministres, aux membres du Sénat, du Corps législatif, du Conseil d'Etat.
174. Règles spéciales aux membres des cours et tribunaux et aux officiers chargés du ministère public.
175. Fonctionnaires auxquels s'applique la garantie.
176. A l'occasion de quels actes et de quelles poursuites elle peut être invoquée.
177. Les maires et les conseillers municipaux peuvent-ils invoquer les garanties?
178. Explication des art. 60 et 61 de la loi du 4 décembre 1789.
179. Les ecclésiastiques peuvent-ils invoquer la garantie?
180. Fonctionnaires qui peuvent être poursuivis avec l'autorisation des directeurs généraux et des préfets.

181. Fonctionnaires dépouillés de toute garantie.
182. Droits et devoirs des magistrats et des tribunaux en cas de poursuite de fonctionnaires pour crimes ou délits.
183. Peines contre la violation de la garantie des fonctionnaires publics.
184. Demande en autorisation de poursuites. — Procédure.
185. Décrets accordant ou refusant l'autorisation.

172. C'est en vain qu'on enlèverait aux tribunaux le jugement des actes de l'administration, s'ils pouvaient librement traduire devant eux et juger ses agents ; car alors, en frappant sur les personnes, ils condamneraient indirectement les actes, et ils paralyseraient facilement toutes les mesures par la crainte qu'ils inspireraient aux fonctionnaires. La loi du 14 décembre 1789 protége les officiers municipaux dénoncés pour délit d'administration. La loi du 24 août 1790 (t. 2, art. 13) et la Constitution du 3 septembre 1791 (t. 3, ch. 5, art. 3) disent positivement que *les juges ne pourront citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions*. La Constitution du 22 frimaire an VIII a modifié ce qu'il y avait de trop général dans cette disposition par son art. 75, encore en vigueur, qui est ainsi conçu :

« Les agents du gouvernement, *autres que les ministres*, ne peuvent être poursuivis pour des faits » relatifs à leurs fonctions qu'en vertu d'une décision » du Conseil d'Etat : en ce cas, la poursuite a lieu de- » vant les tribunaux ordinaires. »

Ce privilége reçoit le nom de *garantie des fonctionnaires publics*. Il est fondé sur un motif d'ordre public, de telle sorte que ceux auxquels il est attribué ne peuvent valablement y renoncer, que l'exception résultant du défaut d'autorisation peut être proposée en tout état de cause, et même relevée d'office par les tribunaux. (C. C. crim., 11 mars 1837. Maire de Waldolwisheim.)

173. Si les ministres sont formellement exceptés par l'article de la Constitution, c'est qu'à raison de l'éminence de leurs fonctions, la garantie doit être placée pour eux plus haut que pour les autres agents de l'administration. D'après l'art. 13 de la Constitution, les ministres ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat. Par la même raison et à cause de la nature des questions à juger, les ministres ne doivent pas être traduits devant les tribunaux ordinaires. L'art. 70 de la Constitution de l'an VIII les rendait justiciables de la haute Cour de justice; les Chartes de 1814 et de 1830, de la Cour des pairs; la Constitution de 1852, dont les bases sont celles de la Constitution de l'an VIII, n'a accordé aucune juridiction au Sénat et a rétabli la haute Cour de justice (art. 54). Ainsi ce serait devant la haute Cour, saisie par un décret impérial, que les ministres seraient traduits pour des faits relatifs à leurs fonctions, après la mise en accusation prononcée par le Sénat (art. 54). Les particuliers ne peuvent donc exercer aucune action contre les ministres, même à fin civile, pour les faits relatifs à leurs fonctions; ils ne peuvent que dénoncer le fait dont ils se plaignent au Sénat.

Quant aux délits de droit commun, il n'en est pas question dans la Constitution de 1852; nous pensons qu'on doit remonter à la Constitution de l'an VIII, dont les articles 70 et 71 combinés décident que les ministres ne peuvent être poursuivis pour délits de droit privé emportant peine afflictive ou infamante (aujourd'hui qualifiés *crimes* par l'article 1 du Code pénal), sans une autorisation du Conseil d'Etat. Les membres du Sénat, du Corps législatif et du Conseil d'Etat sont irresponsables pour tous les actes de leurs fonctions; mais ils peuvent, dans le cas de *crimes*,

être poursuivis, ainsi que les ministres, avec l'autorisation du corps auquel ils appartiennent. Dans ces différents cas, la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires. Enfin, s'il ne s'agit que d'un simple délit ou d'une contravention, la poursuite peut avoir lieu sans autorisation. L'article 71 de la Constitution de l'an VIII ne parle en effet que de délits emportant peine afflictive et infamante, délits qui ont reçu le nom de *crimes* de l'article 1 du Code pénal de 1810.

174. Les membres des Cours et tribunaux, ainsi que les officiers chargés du ministère public, ne sont pas compris dans les mots *agents du gouvernement;* ils peuvent donc être poursuivis sans l'autorisation du Conseil d'Etat pour crimes et délits commis soit hors de l'exercice, soit dans l'exercice de leurs fonctions. Mais la nécessité de maintenir la considération dont la magistrature est entourée a fait établir dans ces différents cas un mode d'instruction et de poursuite particulier. (*V*. C. d'instr. criminelle, art. 479 à 504. L. du 20 avril 1810, art. 10.) Des raisons analogues ont fait étendre les dispositions de l'article 479 du Code d'instruction criminelle aux grands officiers de la Légion-d'Honneur, aux généraux commandant une division ou un département, aux archevêques, évêques, présidents de consistoire et préfets prévenus de délits de police correctionnelle. (L. du 20 avril 1810, art. 10.)

Il s'agit, dans les différents cas que nous venons d'énumérer, d'exceptions motivées sur des considérations autres que celles qui ont servi de base à la *garantie des agents du gouvernement*, dont nous allons maintenant nous occuper.

175. Les expressions de la Constitution de l'an VIII offrent une généralité dont on a quelquefois abusé. La jurisprudence ne considère aujourd'hui comme cou-

verts par la garantie que les dépositaires d'une portion de l'autorité du gouvernement, qui agissent directement en son nom et sous sa direction médiate ou immédiate, et font ainsi partie de la puissance publique (1): tels sont un préfet et un sous-préfet, un commissaire de police, les ingénieurs et conducteurs des ponts et chaussées; les employés du service actif des douanes, sauf l'exception indiquée n° 180, les gardes forestiers, et en général ceux qui ont le droit de dresser des procès-verbaux (2), les comptables (avis du C. d'Et. du 16 mars 1807), les directeurs des maisons centrales de détention (C. C. cas., 13 nov. 1846), etc., etc.

Mais l'on ne peut considérer comme protégés par la garantie les membres des conseils généraux, d'arrondissements ou municipaux, des conseils de fabrique, des commissions administratives des hospices, qui ne font que délibérer et n'ont aucune délégation de l'action administrative ou gouvernementale. (C. d'Etat, 7 juin 1851. Neveu.) Nous dirons la même chose et pour la même raison des conseillers de préfecture et des membres du Conseil d'Etat, malgré l'opinion contraire de M. Trolley, t. 5, n° 2398; des employés auxiliaires qui ne font que préparer le travail; mais non des chefs de service qui ont la signature, tels que les directeurs généraux. Un arrêt du Conseil du 16 décembre 1842 (Berthault) déclare que les agents de la force publique ne sont pas les agents du gouvernement dans le sens de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII; il

(1) C. C. crim., 23 juin 1831, Royer; 3 mai 1838, Clémenceau.

(2) Toutefois un arrêt du Conseil, du 20 oct. 1850 (Tastet), décide, sans donner de motif, que « les gardes champêtres ne sont pas couverts par la garantie de l'art. 75 de la Constitution de l'an VII, et un arrêt de la Cour de cassation du 4 fév. 1847 (Muller) décide la même chose des agents voyers. Cette décision est critiquée avec raison par MM. Faustin Hélie, t. 3, p. 393, et Trolley, t. 5, n° 2397.

décide en conséquence qu'un gendarme peut être poursuivi sans autorisation (1).

176. Le principe fondamental dans cette matière est que le privilége ne peut être invoqué par les fonctionnaires publics qu'il protége que pour des actes *qui ont eu lieu dans l'exercice de leurs fonctions*, c'est-à-dire qui se rattachent à l'exercice de ces fonctions et sont un usage de l'autorité qui leur est confiée. Dans tous les autres cas, les fonctionnaires ne sont que des citoyens ordinaires; ils ne peuvent se prévaloir des dispositions de la Constitution : mais, lorsqu'il s'agit d'un acte inhérent à leurs fonctions, la garantie les couvre même à l'époque où ils ont cessé de les exercer. La protection qu'on leur accorde serait en effet incomplète, si elle les abandonnait au moment où ils rentrent dans la vie privée.

C'est dans ce sens que la Cour de cassation a prononcé le 6 février 1836 (ch. crim.; Debosque); mais elle paraît avoir abandonné cette jurisprudence dans un arrêt de la même chambre du 24 juin 1847 (Pellion). On lit en effet dans les considérants que ce fonctionnaire étant devenu étranger à l'action administrative, il n'y a plus de motif pour qu'il demeure couvert par une immunité dont l'objet est de préserver le mouvement administratif de la perturbation qui pourrait résulter d'une poursuite dirigée sans l'autorisation préalable du gouvernement contre un agent comptable en fonctions, dont le concours peut être nécessaire à l'administration active.

Il résulterait de cette doctrine que la garantie protége la personne, et non les actes du fonctionnaire, et

(1) *V.* pour connaître la jurisprudence du Conseil d'Etat, le quatrième supplément du Recueil officiel de ses arrêts, où sont réunies toutes les décisions rendues annuellement sur cette matière.

qu'ainsi l'autorisation devrait être requise pour les poursuites relatives à des délits de droit commun, car ces poursuites pourraient causer de la *perturbation dans le mouvement administratif*, étant dirigées contre un agent dont *le concours peut être nécessaire à l'administration*. Tel n'est pas bien certainement l'esprit de l'art. 75, qui ne couvre les agents que pour les *faits relatifs* à leurs fonctions. Tel n'est pas non plus le sens donné à la loi par l'avis du Conseil d'Etat du 16 mars 1807 inséré au Bulletin, dont la Cour de cassation avait à faire l'application dans l'affaire Pellion. Cet avis en effet déclare que les comptables *destitués* par ordre de l'Empereur pour infidélité pourront être traduits devant les tribunaux criminels sans autorisation préalable, parce que, est-il dit dans les considérants, « ce n'est pas aux comptables infidèles et *destitués* que » la Constitution a voulu donner, contre leur mise en » jugement, si la vindicte publique la réclame, une » sauvegarde que l'autorité suprême pourrait seule leur » ôter. » Donc la Constitution continue à protéger les actes de tous les fonctionnaires autres que les comptables destitués, lors même qu'ils ont cessé leurs fonctions; s'il en était autrement, le fonctionnaire en exercice se préoccuperait sérieusement des conséquences que ses actes pourraient avoir pour lui ou même pour ses héritiers, quand il cesserait d'être en charge, et cette préoccupation pourrait exercer une fâcheuse influence sur l'action de l'administration. Enfin, que le fonctionnaire soit ou non en charge, il s'agit toujours d'actes administratifs dont on ne peut laisser d'une manière absolue l'appréciation à l'autorité judiciaire. Par la même raison, les héritiers d'un fonctionnaire ne peuvent être poursuivis sans autorisation devant les tribunaux civils à l'occasion d'un acte qui se ratta-

cherait aux fonctions de leur auteur. Dans ces différents cas, c'est toujours l'administration qu'on poursuit dans l'acte d'un de ses agents.

Toutefois la question de savoir si la garantie couvre les fonctionnaires publics lorsqu'ils sont poursuivis non par l'action criminelle, mais par l'action civile, a été l'objet de sérieuses discussions. Il y a sur ce point divergence dans la jurisprudence des Cours impériales (1). L'art. 75 de la Constitution de l'an VIII est conçu d'une manière générale ; le mot *poursuite* s'entend aussi bien, dans le langage du droit, d'une action criminelle que d'une action civile en dommages-intérêts ; les motifs de la Constitution s'appliquent aussi bien à l'un qu'à l'autre cas, car dans tous les deux il s'agit de mettre l'administration, dans la personne de ses agents, à l'abri de l'invasion de l'autorité judiciaire, invasion qui aurait lieu de la part des tribunaux civils comme de la part des tribunaux criminels.

Quand un fonctionnaire public, traduit devant les tribunaux, soutient qu'il est au nombre de ceux que protége la garantie, et que l'acte qui sert de base à la poursuite rentre dans l'exercice de ses fonctions, ce n'est pas aux tribunaux à prononcer sur ces questions, mais bien au Conseil d'Etat, pourvu toutefois qu'il y ait matière à douter. Le tribunal doit donc surseoir à statuer jusqu'à ce que ces questions soient résolues. S'il en était autrement, les tribunaux pourraient rendre illusoire le principe de la garantie en déclarant mal fondées les réclamations du fonctionnaire poursuivi. Cette doctrine est consacrée par la Cour de cassation,

(1) On trouve notamment pour la négative un arrêt de la Cour de Paris du 7 mai 1833, Thibault; mais l'affirmative est admise par la Cour de cassation.—C. C. civ., 31 juill. 1839, Lavigne.—*Id.* Req., 6 août 1840, Hardy.

qui décide que, « dans aucun cas, l'autorité judiciaire n'est compétente pour juger ni la qualité de l'agent inculpé, ni si quelque intérêt politique ou administratif souffrirait par sa traduction en justice; que, s'il en était autrement, la garantie dont les lois couvrent les agents du gouvernement pourrait être illusoire, tandis qu'il a le plus grand intérêt à ce qu'elle conserve tous ses effets. » (C. C. req., 5 août 1823. De Boulbon.) La même chose a lieu lorsque le fonctionnaire allègue un ordre de l'autorité supérieure, ou que des ouvriers poursuivis soutiennent avoir agi par ordre d'un fonctionnaire. (C. d'Et., 28 mai 1846. Muller.)

177. Il existe certains fonctionnaires qui réunissent en leur personne des attributions de nature différente. Tels sont les maires et adjoints, qui sont à la fois officiers de l'état civil, juges de simple police, officiers de police judiciaire, agents de l'administration, organes du pouvoir municipal et mandataires de la commune pour ses intérêts économiques. On comprend facilement que la garantie accordée seulement aux *agents de l'administration* ne peut être invoquée par les maires qu'autant qu'ils ont agi dans cette dernière qualité.

Ainsi, comme officiers de l'état civil, ils peuvent être traduits directement devant les tribunaux par le ministère public, pour contravention aux lois sur la tenue des actes de l'état civil. (C. N., 50. C. d'Et., 28 juin 1853. Loiseau.) Quand ils agissent comme juges en vertu de l'art. 140 du Code d'instruction criminelle, ou comme officiers de police judiciaire en vertu de l'art. 9, ils sont protégés par les dispositions spéciales des art. 479 et suiv. du même Code. C'est ainsi que la Cour de cassation a décidé qu'un maire qui intervient dans une rixe revêtu de son écharpe a le caractère d'officier de police judiciaire, et non celui d'agent du gouvernement; que par

conséquent, si on lui reproche d'avoir, dans cette circonstance, commis un délit, il doit être poursuivi, sans autorisation du Conseil d'Etat, devant la chambre civile de la Cour impériale. (C. C. crim., 1er août 1850. Tisserand.) Quand les maires agissent comme délégués du pouvoir central, en vertu de l'art. 9 de la loi du 18 juillet 1837, pour la publication et l'exécution des lois et règlements, pour l'exercice des fonctions qui leur sont attribuées par les lois, pour l'exécution des mesures de sûreté générale, ils sont agents du gouvernement et, comme tels, couverts par la garantie.

Notre solution sera la même quand il s'agira d'actes relatifs à la police municipale ou rurale, à la voirie municipale, dont le maire est chargé sous la surveillance de l'administration supérieure. (L. 18 juill. 1837, 10, n° 1.) Mais des doutes ont été élevés lorsque le maire agit comme administrateur des intérêts de la commune, dans les cas déterminés par les nos 2 et suivants de l'art. 10 de la loi du 18 juillet 1837, par exemple pour la conservation et l'administration des propriétés de la commune, la gestion des revenus, la direction des travaux, etc. On peut dire qu'ici le maire n'est plus l'organe de l'administration centrale, mais seulement le représentant d'intérêts locaux; que l'autorité qu'il exerce naissant du pouvoir municipal proprement dit et ne s'étendant pas hors des limites de la commune, les poursuites dirigées contre lui ne peuvent entraver l'exercice du pouvoir central. Cette distinction a été faite par la chambre criminelle de la Cour de cassation (arrêt du 6 mai 1826; Bourgeois); mais elle a été abandonnée dans un arrêt du 15 décembre 1827, qui sert de base à la jurisprudence actuelle. « Attendu, est-il » dit dans cet arrêt, que le maire d'une commune, dans » l'exercice de celles de ses fonctions qui n'embrassent

» que les intérêts communs des habitants de la com-
» mune, n'est pas seulement le représentant et le
» mandataire de la personne civile qui se forme de la
» réunion de ses habitants, mais le délégué de la cou-
» ronne auprès de la corporation municipale; qu'en
» effet le Roi est le tuteur-né de toutes les communes
» du royaume, le protecteur et le conservateur de
» leurs intérêts, et le maire, nommé par lui soit im-
» médiatement, soit médiatement, réunit en sa per-
» sonne la double qualité de procureur fondé de la
» commune et d'agent du gouvernement; que, dès
» lors, il ne peut être cité devant les tribunaux à fins
» civiles, ni poursuivi correctionnellement pour des
» actes qu'il aurait faits dans l'exercice de ses fonctions
» d'administration sans autorisation préalable.» (C. C. crim., 15 déc. 1827. Fontenillat.)

Cette jurisprudence n'a pas été modifiée par la loi du 18 juillet 1837, qui établit une distinction plus tranchée que les lois précédentes entre les attributions du maire exercées *sous l'autorité* et celles exercées *sous la surveillance* de l'autorité supérieure. « Attendu,
» est-il dit dans un arrêt de la chambre criminelle du
» 6 septembre 1849 (Billard), que si les communes
» ont une existence et des intérêts qui leur sont propres,
» la gestion de ces intérêts n'est point libre dans leurs
» mains; qu'elle n'est exercée par les conseils mu-
» nicipaux et les maires que sous l'autorité du gou-
» vernement; que les maires, quant à cette gestion et
» d'après la manière dont ils y participent, doivent
» être considérés comme étant à la fois représentants
» de la commune et agents du gouvernement; que ce
» double caractère est indivisible; qu'ainsi, pour tout
» délit commis dans cette partie de leurs fonctions, ils
» sont couverts par la disposition de l'article 75 de la

» Constitution de l'an VIII. » La même chose a été jugée par un arrêt de la chambre civile du 7 avril 1852, à l'égard d'un ancien maire poursuivi pour avoir, pendant sa gestion, touché le montant d'un crédit dont on l'accusait de n'avoir dépensé qu'une partie et gardé le reste. (C. C. civ., 7 avril 1852. Boulant.) (1).

Plusieurs arrêts du Conseil autorisent des poursuites contre des maires pour délits commis dans la présidence d'assemblées électorales (2). La Cour de Bastia a décidé que la poursuite pouvait avoir lieu, dans ce cas, sans autorisation. Mais le maire ne présidant que par suite de sa qualité, il exerce alors des fonctions publiques, et la garantie lui devient d'autant plus nécessaire que ces fonctions sont de nature à soulever contre lui les passions locales.

Les conseillers municipaux, n'étant pas chargés de l'administration, n'ont droit, en cette seule qualité, à aucune garantie; mais, comme aux termes de l'art. 14 de la loi du 18 juillet 1837 ils peuvent remplir par délégation les fonctions de maire, ils sont alors au lieu et place de ces fonctionnaires, et peuvent invoquer la garantie dans les cas où ceux-ci auraient droit de le faire. (C. C. civ., 31 juill. 1839. Lavigne.—C. d'Et., 24 juill. 1845. Gignard.)

178. Il reste maintenant à expliquer les art. 60 et 61 de la loi du 14 décembre 1789, ainsi conçus : « 60. Si » un citoyen croit être lésé par quelque acte du corps

(1) Cette doctrine est combattue par MM. Dufour, t. 4, n° 2239; Faustin Hélie, t. 3, p. 375; Trolley, t. 5, n° 2395.

(2) C. d'Etat, 5 juin 1838, Spehner; 11 juin, Chatelain; 27 mars 1839, maire de Balogna; 3 mai 1839, maire d'Ortale. Dans le cas de l'arrêt du 5 juin 1838, l'urne des scrutins ayant été renversée, on découvrit que le couvercle était à double fond; le maire qui avait apporté cette boîte avouait qu'il avait placé des bulletins dans le double fond, dans l'intention, disait-il, de mystifier les électeurs.

» municipal, il pourra exposer ses sujets de plainte à
» l'administration ou au directoire du département
» (aujourd'hui au préfet), qui y fera droit sur l'avis de
» l'administration de district (aujourd'hui du sous-
» préfet), qui sera chargé de vérifier les faits. » —
« 61. Tout citoyen actif pourra signer et présenter
» contre les officiers municipaux la dénonciation des
» délits d'administration dont il prétendra qu'ils se
» seraient rendus coupables; mais, avant de porter
» cette dénonciation devant les tribunaux, il sera tenu
» de la soumettre à l'administration ou au directoire
» du département, qui, après avoir pris l'avis de l'ad-
» ministration du district ou de son directoire, ren-
» verra la dénonciation, s'il y a lieu, devant le juge
» qui en devra connaître. »

Déterminons d'abord le sens de ces deux articles. Il s'agit, dans l'art. 60, d'un acte du *corps municipal* qui *lèse* un particulier; dans l'art. 61, d'un *délit* d'administration qui compromet l'intérêt communal. Dans le premier cas, la partie lésée *se plaint;* dans le second, un citoyen *dénonce* le délit qui nuit à la commune dont il fait partie.

Le principe posé par l'art. 60 est aujourd'hui confirmé et développé par les art. 11 et 18 de la loi du 18 juillet 1837, par la doctrine et par la jurisprudence relative aux recours à exercer contre les arrêtés des maires et les délibérations des conseils municipaux. (Voyez ces matières au t. III.) Mais si l'acte administratif dont se plaint le particulier contient, outre la décision administrative, un délit de droit commun, ce délit sera-t-il suffisamment réprimé par la réformation de l'acte, ou bien pourra-t-il en outre donner lieu à une action devant les tribunaux? Plusieurs arrêts du Conseil ont décidé que des personnes qui

se prétendaient diffamées par une délibération du conseil municipal ne pouvaient obtenir d'autre réparation que la transcription sur le registre des délibérations d'un arrêté du préfet contenant l'expression d'un blâme, transcription que le préfet pouvait faire exécuter d'office par un délégué, en cas de refus du maire de la faire opérer (*V*. arrêts du C. du 11 fév. 1842, Dessaux; 29 juin 1847, fabriq. d'Agonac; 11 nov. 1851, Deoux); qu'il n'y a pas lieu de distinguer sur ce point entre le maire et les conseillers municipaux, parce que le maire, quand il prend part aux délibérations du conseil municipal, n'a pas le caractère d'un agent du gouvernement. (C. d'Ét., 26 fév. 1840, Dessaux.)

Nous n'adoptons pas cette jurisprudence, trop peu protectrice de l'honneur des particuliers; une diffamation, pour avoir été insérée dans la délibération d'un conseil municipal, n'en a que plus de gravité, et la transcription d'un arrêté du préfet contenant un blâme, transcription faite souvent d'office, malgré la résistance du maire, et par un tiers que le préfet délègue en vertu de l'art. 15 de la loi du 18 juillet 1837, nous semble une réparation tout à fait insuffisante. Quand un intérêt matériel est lésé par une décision de l'administration municipale, l'annulation qu'en fait le préfet peut être une réparation du préjudice; mais il n'en est pas de même d'une lésion faite à l'honneur d'un particulier, lésion qui peut avoir entraîné pour lui un préjudice pécuniaire. Il y a dans la diffamation officielle, outre un délit de nature à être poursuivi par le ministère public, un fait préjudiciable qui peut donner lieu à des dommages-intérêts. Nous pensons que ce délit n'étant couvert ni par la garantie de la Constitution de l'an VIII, puisqu'il s'agit de conseillers municipaux qui ne sont point agents du gouvernement, ni par l'article 60 de

la loi de 1789, ni même, ainsi qu'on le verra dans l'alinéa suivant, par l'article 61, qui ne s'applique pas à cette espèce de délits, peut être poursuivi sans autorisation tant par le ministère public que par le particulier diffamé; et nous considérons comme susceptibles d'être poursuivis tous ceux qui ont signé la délibération sans protester qu'ils n'entendaient pas adhérer à la partie qui contient une diffamation, ce qui, d'après la jurisprudence du Conseil citée ci-dessus, s'appliquerait même au maire, qui, lorsqu'il prend part à une délibération du conseil municipal, n'a pas le caractère d'un agent du gouvernement. Nous pouvons invoquer à l'appui de cette doctrine un arrêt du C. d'Etat en date du 7 juin 1851 (Neveu), qui décide formellement que « les membres des conseils municipaux n'ont pas le » caractère d'agents du gouvernement et ne se trou- » vent pas placés sous la garantie de l'art. 75 de la Con- » stitution de l'an VIII, et que le maire et l'adjoint, en » participant à la délibération du conseil municipal, » ont agi en qualité de conseillers municipaux. » Nous préférons la doctrine de cet arrêt à celle des arrêts que nous avons cités plus haut. Nous devons dire cependant qu'un arrêt du 18 mai 1854 (Lefrileux) a décidé que l'autorité administrative seule pouvait connaître des réclamations des citoyens qui se prétendent personnellement lésés par un acte quelconque du corps municipal, et a confirmé le conflit élevé par le préfet devant le tribunal de Laon qui s'était déclaré compétent par les raisons que nous venons d'exposer et dans lesquelles nous persistons.

L'article 61 parle *d'un délit d'administration* qui est dénoncé par un citoyen, et l'instruction annexée à la loi explique qu'il s'agit du cas où un citoyen, « *sans* » *articuler de griefs qui lui soient personnels*, voudra

» dénoncer les officiers municipaux comme coupables » de délits d'administration. » Que doit-on entendre par les mots *délits d'administration?* A l'époque à laquelle la loi dont nous nous occupons a été faite, le mot *délit* n'avait pas le sens restreint que lui a donné le Code pénal; il signifiait évidemment tout acte frauduleux de nature à nuire aux intérêts de la commune. Les actes de cette espèce peuvent contenir ou une mesure administrative susceptible encore d'être réformée par l'administration supérieure, ou une mesure qui a causé un préjudice, et qui en conséquence donne lieu à une action en dommages-intérêts, ou enfin un délit de nature à être poursuivi devant les tribunaux. Les exemples suivants peuvent éclaircir ces différentes hypothèses. Si un conseil municipal avait sciemment dissimulé dans une délibération les droits de la commune à un bien communal possédé par un tiers, et proposé une transaction dont le résultat devait être la spoliation de la commune au profit du tiers usurpateur, un citoyen pourrait dénoncer cette délibération au préfet et empêcher ainsi qu'elle ne fût homologuée. Mais si, à défaut de réclamations, la transaction avait été homologuée et exécutée, et que, le spoliateur étant devenu insolvable, l'action en nullité de la transaction frauduleuse, que l'article 2053 du C. N. permet d'intenter, fût devenue inutile, un citoyen qui aurait en main les preuves de la fraude pourrait dénoncer le fait au préfet, conformément à l'article 61, et même se faire autoriser à intenter au nom de la commune une action en dommages-intérêts contre le maire et les conseillers municipaux qui s'en seraient rendus coupables. (L. du 18 juillet 1837, art. 49 et suivants.) Enfin, si le maire et le conseil municipal abusaient de leur position pour détourner les deniers de la com-

mune, le délit, dénoncé d'abord à l'administration supérieure par un citoyen, ne pourrait être poursuivi devant les tribunaux criminels sans autorisation. Nous pensons que, dans ces deux derniers cas, la loi de 1789 doit être combinée avec les principes du droit nouveau, et que ce ne serait plus l'administration départementale, mais le Conseil d'Etat qui donnerait l'autorisation de poursuivre.

Ainsi, en résumé, les articles 60 et 61 de la loi du 14 décembre 1789 sont remplacés, pour ce qui concerne les maires, par l'article 75 de la Constitution de l'an VIII; ils ne s'appliquent plus qu'aux délibérations des conseils municipaux, et même sur ce point ils sont rendus le plus souvent inutiles par les recours que la loi du 18 juillet 1837 ouvre aux particuliers.

179. Les ecclésiastiques doivent-ils être considérés comme des fonctionnaires publics, et l'autorisation du Conseil d'Etat est-elle nécessaire pour les traduire devant les tribunaux à raison des crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions? Les ecclésiastiques ne sont point agents du gouvernement; leur autorité toute spirituelle dérive d'une autre source : aussi ne sont-ils point couverts par l'art. 75 de la Constitution de l'an VIII. (C. de cass., 23 juin, crim. Roger, et 9 septembre 1831, crim. Aragon.) La Cour de cassation a décidé la même chose sous un autre point de vue, en jugeant que les diffamations contre les ecclésiastiques doivent être poursuivies devant le tribunal de police correctionnelle, et non devant la Cour d'assises (1). Mais si le fait, objet de la prévention, rentre dans un des cas d'abus spécifiés par l'article 6 de la loi du

(1) C. C. crim., 22 fév. 1845. Ministère public. *V.* sur le résumé de cette question, *Journal des fabriques*, t. 13, p. 1 et 17, et *hic*, t. 1, l. 3, t. 1, ch. 13.

18 germinal an X (article organique du concordat), il ne peut être déféré à la juridiction correctionnelle avant qu'il y ait eu recours au Conseil d'Etat et renvoi par ce conseil à l'autorité compétente. (C. C. crim., 12 mars 1840. Guille.)

180. On a senti de bonne heure le besoin de simplifier l'application de l'art. 75 de la Constitution de l'an VIII. Plusieurs arrêtés du gouvernement ont décidé que les préposés de l'enregistrement et des domaines (arrêté du 9 pluviôse an X), des forêts, excepté les conservateurs (arrêté du 28 pluviôse an XI et ord. du 1er août 1827, 7 et 39), des douanes (arrêté du 29 thermidor an XI), des poudres et salpêtres (décret du 28 février 1806), des postes (arrêté du 9 pluviôse an X), des monnaies (arrêté du 10 thermidor an XI), peuvent être traduits devant les tribunaux par les directeurs ou administrateurs généraux de ces diverses administrations; que les préfets peuvent poursuivre devant les tribunaux les percepteurs des contributions directes et les préposés de l'octroi municipal (arrêtés du 10 floréal an X et du 29 thermidor an XI). Enfin le ministre de la guerre peut renvoyer devant le conseil de guerre les fonctionnaires administratifs de son département, tels que les membres de l'intendance militaire (ord. du 18 sept. 1822, art. 29). On a tiré de ces différents actes la conséquence que l'autorisation des directeurs généraux, des préfets ou du ministre de la guerre, suffit pour autoriser les poursuites dans tous les cas où ils ont le droit de poursuivre eux-mêmes. S'ils refusent l'autorisation, on peut s'adresser au Conseil d'Etat pour l'obtenir.

181. Les préposés des douanes prévenus de forfaiture, comme ayant fait eux-mêmes la contrebande ou s'étant laissé corrompre pour la favoriser, peuvent être mis en jugement sans autorisation du gouvernement. (L. du

28 avril 1816 sur les douanes, art. 55.) Les employés des contributions indirectes sont dépouillés de toute garantie; ils peuvent être traduits devant les tribunaux sans autorisation, comme les autres citoyens. Cette règle s'applique même au directeur général (1). Mais le juge d'instruction qui a décerné un mandat contre un employé de cette administration est obligé d'en avertir le directeur du département.

Tous les fonctionnaires, quels qu'ils soient, peuvent être poursuivis sans autorisation, quand ils se sont rendus coupables de concussion (2). Aux termes de l'avis du Conseil d'Etat du 16 mars 1807, les comptables destitués par ordre de l'Empereur ne peuvent pas être admis à se prévaloir de la prérogative conférée par l'art. 75 de la Constitution de l'an VIII, et les ex-comptables rétentionnaires de deniers publics peuvent être traduits devant les tribunaux criminels, sur la simple dénonciation du ministre de la justice, qui se fait rendre compte de l'instruction et des suites de la procédure. Cet avis prévoit deux cas : la poursuite dans un intérêt qui n'est pas celui du trésor, et la poursuite dans l'intérêt du trésor. Dans le premier cas, le ministère public et toutes personnes intéressées peuvent poursuivre le comptable infidèle et destitué, parce que, comme le dit le considérant de l'avis du Conseil d'Etat, « ce n'est » pas aux comptables infidèles et destitués que la Con- » stitution a voulu donner contre leur mise en juge- » ment, si la vindicte publique la réclame, une sauve- » garde que l'autorité suprême pourrait seule leur » ôter. » Nous adoptons sur ce point la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation, arrêt

(1) Loi du 9 déc. 1814, art. 144; 28 avril 1816, art. 244. Ord. 20 janv. 1819.

(2) Voir l'article qui termine tous les budgets.

du 27 novembre 1845 (Lando). Mais un autre arrêt de la même chambre, du 24 juin 1847 (Pellion), nous paraît aller trop loin, du moins dans ses considérants, en décidant que la démission fait aussi disparaître la garantie, par la raison que le fonctionnaire étant devenu étranger à l'action administrative, il n'y a plus de motif « pour qu'il demeure couvert par une immunité dont » l'objet est de préserver le mouvement administratif » de la perturbation qui pourrait résulter d'une pour- » suite dirigée, sans l'autorisation préalable de l'admi- » nistration, contre un agent comptable en fonctions » dont le concours peut être nécessaire à l'action ad- » ministrative. » Il est évident que cette raison s'appliquerait à tous les agents de l'administration, et c'est aussi ce qu'a décidé la même Cour, par un arrêt du 28 sept. 1821, à l'égard d'un préposé des douanes destitué. Nous avons montré (n° 170) que la garantie des fonctionnaires publics serait incomplète, si on pouvait les poursuivre sans autorisation lorsqu'ils ont cessé leurs fonctions par démission ou autrement; voilà la règle générale. Une exception y a été faite par l'avis du Conseil d'Etat du 15 mars 1807; cette exception doit être restreinte au cas spécial pour lequel elle a été établie, c'est-à-dire au cas où des *comptables* ont été destitués pour infidélité; on pourrait tout au plus leur assimiler les *comptables infidèles* qui ont prévenu leur destitution par une démission. (C. C. crim., 5 juillet 1823.) Lorsque, d'après la seconde partie de l'avis du Conseil du 16 mars 1807, le comptable infidèle est demeuré reliquataire des déniers publics, c'est sur la dénonciation du ministre de la justice qu'il doit être poursuivi.

182. Afin de ne pas laisser dépérir les preuves qui pourront devenir nécessaires un jour, les magistrats

ont le droit d'informer et de recueillir tous les renseignements relatifs aux délits commis par les agents du gouvernement; mais ils ne peuvent décerner aucun mandat contre eux, ni leur faire subir aucun interrogatoire juridique, sans autorisation. (Décr. du 9 août 1806.) Les mandats, s'ils avaient été décernés, seraient annulés par le Conseil d'État : excepté s'il ne s'agissait que d'un mandat d'amener décerné contre un fonctionnaire public qu'on voudrait entendre comme témoin. Le jugement rendu sur une poursuite non autorisée est annulé par le Conseil d'Etat, sans conflit, sur le rapport du ministre de la justice. Si le jugement porte acquittement, comme il y aurait quelques inconvénients à en enlever administrativement le bénéfice au fonctionnaire public, un avis du Conseil d'État du 17 octobre 1809 décide qu'il doit être annulé par la Cour de cassation, sur la réquisition du procureur général, dans l'intérêt de la loi seulement, pour violation de l'art. 75 de la Constitution de l'an VIII. Une exception aux règles ci-dessus a été introduite par la doctrine pour les cas de flagrant délit; alors le fonctionnaire public peut être saisi, interrogé et détenu, mais non jugé sans autorisation.

183. D'après l'art. 1 de l'ordonnance du 1er juin 1828, le défaut d'autorisation ne donnerait pas lieu d'élever le conflit ; mais le Code pénal condamne à l'amende de 100 à 500 fr. les juges qui, après une réclamation légale des parties intéressées ou de l'autorité administrative, auraient, sans l'autorisation du gouvernement, rendu des ordonnances et décerné des mandats contre ses agents ou préposés prévenus de crimes ou de délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, et les officiers du ministère public ou de police qui auraient requis lesdites ordonnances ou mandats;

et à la dégradation civique, les magistrats qui, ayant permis ou ordonné de citer des administrateurs pour raison de l'exercice de leurs fonctions, auraient persisté dans l'exécution de leurs jugements ou ordonnances, nonobstant l'annulation qui en aurait été prononcée.

184. La demande en autorisation de poursuivre est formée ou dans l'intérêt de la société par le ministère public, ou dans un intérêt privé par la personne qui se prétend lésée. Quand le ministère public a obtenu l'autorisation de poursuivre, le plaignant n'a pas besoin d'en solliciter une nouvelle pour se porter partie civile. (C. d'instr. crim., 1.) Dans le cas où l'on veut prendre la voie criminelle, la demande en autorisation doit être précédée de l'instruction préalable autorisée par l'art. 3 du décret du 9 août 1806, afin que le Conseil d'Etat puisse trouver dans cette instruction les éléments de sa décision. (C. d'Etat, 24 janv. 1849. Roche.) Le plaignant doit, en outre, se porter partie civile. (C. d'Etat, 25 mai 1841. Rochot.) Quand on veut prendre la voie civile, on adresse sa requête au Conseil d'Etat ou au ministre avec les pièces justificatives et les explications à l'appui.

La demande en autorisation doit toujours être principale. (C. d'Etat, 13 mars 1823. Delaitre.) On n'a pas voulu que des plaideurs pussent faire de poursuites aussi graves un moyen de procédure destiné à différer ou à éluder le jugement d'un procès. Le Conseil d'Etat a décidé également, notamment le 21 janvier 1829 (Brière), qu'une demande de mise en jugement ne peut être formée simultanément avec un pourvoi contre une décision administrative. Enfin, dans tous les cas où l'inculpé fait partie d'un département autre que celui de la justice, on doit préalablement donner avis au ministre dont il dépend de la demande qui vient

d'être formée. (Décr. du 9 août 1806, 2.) Le ministre est en effet le meilleur juge de la conduite du fonctionnaire; il peut donner au Conseil d'Etat des explications, ou assumer sur lui toute la responsabilité, lorsque c'est d'après ses ordres qu'il a agi.

Le Conseil d'Etat peut consulter le procureur général, les autorités locales, les pièces de l'instruction préliminaire; il prononce ensuite, et refuse l'autorisation, s'il n'y a pas d'indices suffisants de culpabilité. L'affaire est examinée par le comité de législation, et portée ensuite à l'assemblée générale qui prépare le décret. (Décr. du 30 janv. 1852, art. 8 et 13, n° 10.) Il y a plusieurs cas dans lesquels on doit repousser la demande par des fins de non-recevoir : par exemple, si la question avait été déjà jugée une fois entre les mêmes parties, à moins de faits nouveaux non allégués d'abord; lorsque le délit, en le supposant constant, serait couvert par la prescription; lorsque les actes ont été exécutés en vertu d'ordres émanés de l'autorité, ou lorsque la conduite de l'agent a été approuvée par ses supérieurs : la responsabilité remonte alors à celui qui a donné l'ordre ou approuvé les actes. Enfin, il arrive aussi que le Conseil d'Etat refuse l'autorisation de poursuivre par la voie criminelle, quoique le fait soit constant : c'est lorsqu'il est prouvé que le fonctionnaire n'a point agi par mauvaise volonté, mais par négligence ou ignorance involontaire; il peut alors y avoir lieu à la censure ou au blâme, et, s'il y a eu dommage causé, on autorise la poursuite par la voie civile seulement. Il n'y aurait pas même lieu à accorder cette autorisation, si le dommage pouvait être réparé par la voie administrative.

185. Les décrets qui autorisent la mise en jugement ne sont pas motivés : on a craint de jeter un poids

dans la balance au préjudice de l'inculpé qui va comparaître devant les tribunaux criminels. Il en était de même autrefois lorsqu'on refusait l'autorisation de poursuivre; cependant la même raison n'existe plus, et il est dans l'intérêt du fonctionnaire inculpé que les motifs de la décision soient connus; aussi quelques décisions récentes sont-elles motivées. Quoique rien n'oblige à communiquer la demande en autorisation au fonctionnaire que l'on veut poursuivre, et qu'il ignore le plus souvent qu'elle a été formée, le décret n'est pas susceptible d'opposition. (C. d'Etat, 21 oct. 1831. Bellenger.) C'est que la garantie ne couvre les fonctionnaires publics que dans l'intérêt du gouvernement : les fonctionnaires inculpés auront toujours la possibilité de faire valoir leurs moyens de défense quand ils comparaîtront devant les tribunaux.

LIVRE II.

DES PERSONNES SOUS LE POINT DE VUE DU DROIT PUBLIC.

TITRE PREMIER.

DE LA QUALITÉ DES PERSONNES.

DIVISION DE LA MATIÈRE.

Parmi les personnes qui habitent le territoire d'un Etat, les unes lui appartiennent par leur naissance ou par l'adoption politique, les autres lui sont étrangères. Les premières seules supportent toutes les charges de la société, ont droit à tous les avantages qu'elle procure. Les secondes sont placées dans une position tout exceptionnelle, qui est régie par les principes du droit des gens combinés avec ceux du droit public intérieur. Enfin, il existe des collections d'individus qui constituent aux yeux de la loi des *personnes morales* capables de remplir quelques-uns des actes de la vie civile. Nous avons à examiner dans ce titre :

1° Dans quel cas on est Français et citoyen;

2° Comment on peut perdre ou recouvrer ces qualités;

3° Quelle est la position des étrangers en France. Quelles sont les personnes morales, et en quoi consiste l'existence fictive qui leur est donnée par la loi.

Ce sera l'objet de trois chapitres différents.

CHAPITRE PREMIER.

DES INDIVIDUS QUI SONT OU QUI DEVIENNENT FRANÇAIS OU CITOYENS.

SOMMAIRE.

187. De la qualité de citoyen.
188. De la qualité de Français. — Des Français de naissance.
189. Acquisition de la qualité de Français par le bénéfice de la loi.
190. De la naturalisation sous les Constitutions antérieures à celle du 22 frimaire an VIII.
191. De la naturalisation depuis l'an VIII jusqu'en 1848.
192. De la naturalisation sous la loi du 3 décembre 1849.
193. Effets de la naturalisation quant à la famille du naturalisé.
194. Acquisition de la qualité de Français par la réunion d'un pays étranger à la France.

187. Tout citoyen en France est Français, mais tout Français n'est pas citoyen. Ces deux qualités sont distinctes; à la qualité de Français est attachée la jouissance des *droits civils*, à la qualité de citoyen la jouissance des *droits politiques*. Chacune d'elles s'acquiert et se conserve dans des conditions spéciales déterminées, pour la première, par le *droit privé*, pour la seconde, par le *droit public*.

Les conditions requises pour la qualité de citoyen ont varié avec les diverses Constitutions politiques qui ont successivement gouverné la France. Parmi ces Constitutions, celle du 22 frimaire an VIII nous a régis sur ce point jusqu'en 1848. Aux termes de son art. 2, trois conditions étaient nécessaires au Français pour devenir citoyen : 1° l'âge de 21 ans; 2° l'inscription sur le registre civique de son arrondissement commu-

nal (1); 3° un an de séjour en France après cette inscription.

L'usage de la liste civique tomba de bonne heure en désuétude; la loi du 5 février 1817 sur les élections n'en fait déjà plus mention. On abandonna de même la troisième condition, qui ne faisait courir l'acquisition de la qualité de citoyen qu'à partir de l'expiration de la 21e année; de telle sorte que, dès cette époque, tous les Français âgés de 21 ans étaient citoyens, sauf l'accomplissement de conditions spéciales exigées pour l'exercice de tel ou tel droit politique.

La Constitution de 1848 accorda d'une manière générale à tous les Français âgés de 21 ans la qualité de citoyen, dans son art. 25. Enfin le décret du 22 février 1852 a donné à ce principe une sanction définitive, en reproduisant textuellement dans son art. 12 la disposition de l'art. 25 de la Constitution de 1848. Ainsi donc aujourd'hui sont citoyens tous les Français qui ont atteint l'âge de 21 ans. Voyons maintenant à quels caractères se reconnaît la qualité de Français.

188. On naît Français ou on le devient. Dans l'ancien droit, on naissait Français dès lors qu'on naissait sur le sol français, quelle que fût d'ailleurs la nationalité des parents; sous l'empire du Code Napoléon, la condition des parents faisait loi pour la loi des enfants, et de même que l'individu né de parents français naît toujours Français, en quelque lieu qu'il voie le jour, de même l'enfant né en France de parents étrangers naissait étranger. (C. N., art. 10.)

Entre ces deux principes extrêmes, la loi du 7 février 1851 a pris un juste milieu, en déclarant Français par

(1) Créés par la Constitution du 5 fruct. an III (art. 3), maintenus par celle de l'an VIII (art. 2), les registres civiques avaient été organisés par un décret du 17 janv. 1806, tit. 1er, art. 1 à 8.

droit de naissance tout individu né en France d'un étranger qui lui-même y est né. Toutefois, comme le titre de Français ne peut être imposé à aucun individu contre sa volonté, elle a laissé au Français, dans ce cas, le droit de réclamer la qualité d'étranger par une déclaration qu'il doit faire, dans l'année de sa majorité, devant l'autorité municipale du lieu de sa résidence. (Art. 1.)(1).

En un mot, sont Français aujourd'hui *par droit de naissance :*

1° Les individus nés de parents français, soit en France, soit à l'étranger;

2° Les individus nés en France d'un étranger né lui-même en France, sauf le droit pour eux de réclamer plus tard la qualité d'étrangers.

189. On devient Français de trois manières : 1° par le bénéfice de la loi; 2° par la naturalisation; 3° par la réunion d'un pays étranger à la domination française.

Le bénéfice de la loi s'applique d'abord à la femme étrangère qui épouse un Français; elle devient Française de plein droit par le seul fait de son mariage. Il s'applique en second lieu à l'enfant né à l'étranger d'un individu qui a perdu la qualité de Français; issu d'un étranger, étranger à ce titre, cet individu pourra réclamer la qualité de Français, à quelque époque que ce soit, pourvu qu'il déclare, s'il réside en France, que son intention est d'y fixer son domicile, s'il n'y réside pas, en s'engageant à l'y fixer, et en remplissant son engagement dans l'année qui suit sa déclaration, laquelle, dans les deux cas, doit se faire à la municipalité du lieu où l'étranger veut établir son domicile. (C. N., 10.)

En troisième lieu, la loi facilite l'acquisition de la

(1) *V.* le rapport de M. Benoît-Champy sur cette loi. (Dall. 51. 4. 35.)

qualité de Français à l'individu né en France d'un étranger qui lui-même n'y est pas né, à la charge par cet individu de faire la déclaration et de remplir les conditions dont il vient d'être parlé; seulement elle exige qu'il fasse sa déclaration dans l'année qui suit sa majorité. (C. N., 9.) Ce délai expiré, l'étranger est forclos, excepté dans deux cas de faveur récemment admis par la loi du 22 mars 1849 : 1° lorsqu'il sert ou qu'il a servi dans les armées françaises de terre ou de mer; 2° lorsqu'il a satisfait d'une manière quelconque à la loi du recrutement sans exciper de son extranéité.

Enfin les enfants d'un étranger naturalisé, quoique nés en pays étranger, deviennent Français en remplissant les conditions de l'art. 9 du Code Napoléon. Le délai d'une année dont il a été parlé court pour eux à partir de leur majorité, s'ils étaient mineurs au moment de la naturalisation de leur père, et, s'ils étaient majeurs, à partir de la naturalisation elle-même. (L. du 7 févr. 1851, art. 2.)

On se demandait, avant les lois nouvelles, si la faveur accordée par les art. 9 et 10 du Code Nap. devait s'étendre jusqu'à l'acquisition de la qualité de *citoyen*, ou se restreindre à celle de la qualité de *Français*. Nous répondions affirmativement à cette question, et nous raisonnions ainsi : tout Français âgé de 21 ans est citoyen; or les individus auxquels se rapportent les art. 9 et 10 deviennent Français; ils sont en outre nécessairement âgés de 21 ans; donc ils deviennent en même temps citoyens. Cette opinion trouve dans les lois nouvelles et dans l'esprit qui les a dictées une sanction définitive : *Il s'agit*, disait M. Huot, rapporteur à l'Assemblée nationale de la loi du 22 mars 1849, *de conférer le droit électoral à un nombre assez considérable d'individus*.

190. On devient encore Français par la *naturalisation*. La forme et les effets de cette adoption politique ont éprouvé beaucoup de variations; elle avait lieu autrefois par les lettres du prince accordées en grande chancellerie et enregistrées par les Cours souveraines. Plusieurs ordonnances de nos rois défendent de conférer des fonctions publiques aux étrangers naturalisés; mais l'histoire et ces ordonnances elles-mêmes nous prouvent que cette prohibition était souvent violée.

Les lois de la révolution accordèrent la naturalisation de plein droit à tous les étrangers qui rempliraient certaines conditions. Voici la série des dispositions législatives qui peuvent être invoquées encore aujourd'hui par ceux qui, en s'y conformant, ont acquis la qualité de Français ou celle de citoyen : La loi du 30 avril 1790 veut que tous les individus nés, hors du territoire, de parents étrangers, mais établis en France, soient réputés Français après cinq ans de domicile continu dans le royaume, s'ils ont en outre ou acquis des immeubles, ou épousé une Française, ou formé des établissements de commerce, ou reçu dans quelque ville des lettres de bourgeoisie. Ils étaient admis à exercer tous les droits de citoyens actifs en prêtant le serment civique.

D'après la Constitution du 3 septembre 1791, les citoyens sont ceux qui sont nés en France d'un père français; ceux qui, nés en France d'un père étranger, ont fixé leur résidence dans le royaume; ceux qui, nés en pays étranger d'un père français, sont venus s'établir en France, et ont prêté le serment civique; ceux qui, nés en pays étranger, descendent, à quelque degré que ce soit, d'un Français ou d'une Française expatriés pour cause de religion, s'ils viennent demeurer en France et prêtent le serment civique; enfin, les étran-

gers après cinq ans de domicile continu dans le royaume, s'ils y ont en outre acquis des immeubles; ou épousé une Française, ou formé un établissement d'agriculture ou de commerce, et s'ils ont prêté le serment civique. Le pouvoir législatif pouvait aussi, pour des considérations importantes, donner à un étranger un acte de naturalisation, sans autre condition que celle de fixer son domicile en France et d'y prêter le serment civique. (Const., 3 sept. 1791, t. 2, art. 3, 4.)

La Constitution du 24 juin 1793 est plus large encore; elle admet à l'exercice des droits civiques tout homme né et domicilié en France, âgé de 21 ans accomplis; tout étranger du même âge qui, domicilié en France depuis une année, y vit de son travail, ou acquiert une propriété, ou épouse une Française, ou adopte un enfant, ou nourrit un vieillard; enfin, tout étranger qui est jugé par le Corps législatif avoir bien mérité de l'humanité (1).

D'après la Constitution du 5 fructidor an III, tout homme né et résidant en France, qui, âgé de 21 ans accomplis, s'est fait inscrire sur le registre civique de son canton, qui a demeuré depuis sur le territoire de la république, et qui paye une contribution directe, foncière ou personnelle, est citoyen français. La condition de contribution est supprimée à l'égard des Français qui auront fait une ou plusieurs campagnes pour l'établissement de la république. L'étranger devient citoyen français lorsqu'après avoir atteint l'âge de 21 ans accomplis, et avoir déclaré l'intention de se fixer en France, il y a résidé pendant sept années consécutives, pourvu qu'il y paye une contribution directe,

(1) Const. du 24 juin 1793, art. 3 et 4. On sait que cette Constitution n'a eu qu'une existence éphémère.

et qu'en outre il y possède une propriété foncière ou un établissement d'agriculture ou de commerce, ou qu'il y ait épousé une Française. (Const., 2 fruct. an III, t. 2, art. 8, 9, 10.)

191. Ces différents systèmes avaient le grave inconvénient d'ouvrir les portes de la France à tous les étrangers indistinctement, et par conséquent à ceux qu'une conduite déshonorante ou une immoralité bien connue avait chassés de leur patrie; le seul fait de l'accomplissement des conditions prescrites par la loi conférait de plein droit à l'étranger la qualité de citoyen français. La Constitution de l'an VIII exigea que l'étranger ayant 21 ans accomplis déclarât en outre son intention de s'établir en France, et de plus qu'il y résidât pendant dix années consécutives à partir de sa déclaration. Elle n'obligeait point formellement l'étranger à obtenir, avant de commencer le stage qu'elle lui imposait, l'autorisation de résider en France; elle n'exigeait pas davantage qu'à l'expiration des dix années la naturalisation fût prononcée par le chef de l'Etat. Ces deux lacunes furent comblées postérieurement, la première par un avis du Conseil d'Etat du 18 prairial an XI, la seconde par un décret du 17 mars 1809. Déjà deux sénatus-consultes, l'un du 26 vendémiaire an XI et l'autre du 19 février 1808, avaient permis au chef de l'État de réduire le stage à une année pour les étrangers qui auraient rendu à la France des services importants.

Enfin une ordonnance du 4 juin 1814, détachant des effets de la naturalisation le droit de siéger dans les chambres, qui jusqu'alors en avait fait partie, attribua au chef de l'État la faculté exclusive d'accorder ce droit aux étrangers naturalisés qui auraient rendu des services à l'État, et créa ainsi une espèce particu-

lière de naturalisation qui prit le nom de *grande naturalisation.*

Cet ensemble de dispositions législatives a régi la France jusqu'en 1848. A cette époque, un décret du 28 mars 1848 autorisa provisoirement le ministre de la justice à accorder la naturalisation à tous les étrangers qui la demanderaient, sous la seule condition pour eux de justifier d'abord d'une résidence de cinq années en France, et ensuite d'établir par des attestations officielles qu'ils étaient dignes, sous tous les rapports, d'être admis à la qualité de citoyens français. L'abus était inséparable d'une telle législation, qui renversait toutes les garanties des lois précédentes; aussi, du 1er avril au 28 juin 1848, le nombre des naturalisations s'éleva-t-il à 2,459, et le ministre de la justice fut-il obligé de suspendre, par un arrêté du 29 juin, la faculté exceptionnelle qui lui avait été accordée (1). Une loi était nécessaire pour régler cette matière; elle fut portée le 3 décembre 1849, et elle nous régit encore.

192. La loi de 1849 rétablit à peu près la législation antérieure à 1848. Elle distingue trois sortes de naturalisation : la naturalisation *ordinaire*, la naturalisation *extraordinaire* et la *grande naturalisation*.

La naturalisation *ordinaire* confère à l'étranger naturalisé tous les droits civils et tous les droits politiques, à l'exception du droit de siéger au Sénat et au Corps législatif. L'individu qui veut l'obtenir doit d'abord être âgé de 21 ans; il doit de plus solliciter du gouvernement l'autorisation d'établir son domicile en France. Cette autorisation lui est accordée par l'Empereur, le Conseil d'État consulté en assemblée générale. Toutefois la loi de 1849 ne s'applique pas en ce point

(1) Rapport à l'Assemblée nationale sur la loi du 3 déc. 1849, par M. de Montigny, nº 1, n. *a*. (D. 49. 4. 171.)

aux étrangers qui auraient, sous l'empire des lois précédentes, fait la déclaration prescrite par la Constitution de l'an VIII; ils sont censés par là même avoir obtenu l'autorisation de résider.

L'autorisation obtenue, l'étranger doit résider en France pendant dix ans; durant ce temps, l'autorisation peut être révoquée, en suivant les formes dans lesquelles elle a été accordée. La révocation prive l'étranger de tous ses droits à la naturalisation. Les dix ans expirés, l'étranger adresse à l'Empereur une demande en naturalisation; une enquête a lieu sur sa moralité; enfin l'Empereur statue par un décret, après avoir entendu le Conseil d'État.

La naturalisation *extraordinaire* s'applique aux étrangers qui ont rendu à la France des services importants, ou qui ont apporté en France soit une industrie, soit des inventions utiles, soit des talents distingués, ou qui enfin y ont formé de grands établissements. Dans ces différents cas, « la naturalisation, » qui prend le caractère d'une récompense ou d'un » encouragement national, manquerait son effet, si » elle n'avait une sorte de spontanéité (1); » aussi le stage de dix ans exigé dans le cas précédent peut-il être alors réduit par l'Empereur à une année : à ce point près, la naturalisation extraordinaire est régie par les principes de la naturalisation ordinaire.

La *grande naturalisation*, plus large que les deux autres, confère de plus qu'elles à l'étranger le droit de siéger au Sénat et au Corps législatif. « Il importe sur- » tout, disait le préambule de l'ordonnance du 4 juin » 1814, de ne voir siéger dans les Chambres que des » hommes dont la naissance garantisse l'affection au

(1) *V.* le rapport de M. de Montigny, déjà cité, n° 5.

» souverain et aux lois de l'État, et qui aient été élevés » dès le berceau dans l'amour de la patrie. » Aussi cette naturalisation de faveur ne peut-elle être accordée que par une loi qui remplace aujourd'hui les *lettres de grande naturalisation* de l'ordonnance de 1814. Mais, il faut le remarquer, la loi de 1849 n'exige plus que celui qui obtient la grande naturalisation ait rendu des services à l'État.

Enfin, par une disposition exceptionnelle, la grande naturalisation elle-même ne confère pas à l'étranger naturalisé le droit d'occuper en France un siége épiscopal. D'après le 16e article organique du concordat, nul ne peut être nommé évêque s'il n'est *originaire français*. C'est la reproduction des anciennes ordonnances, et notamment de l'ordonnance de Blois, qui porte qu'aucun ne pourra être pourvu d'évêché qu'il ne soit originaire français, *nonobstant quelque dispense et quelque clause dérogatoire qu'il puisse obtenir*.

193. La naturalisation est un contrat politique passé entre le gouvernement et le naturalisé; elle exige le concours des deux volontés, et en outre, de la part du naturalisé, l'accomplissement de certaines conditions : par conséquent elle est toute personnelle, et ne produit d'effet qu'à l'égard du naturalisé, et non à l'égard des personnes qui sont sous sa puissance, c'est-à-dire de sa femme et de ses enfants. Un étranger peut donc devenir Français quoique sa femme reste étrangère, et cela malgré le principe que la femme étrangère devient Française en épousant un Français; car, dans ce cas, la femme étrangère donne son consentement au mariage et à la naturalisation qui en est la suite : mais, lorsqu'un étranger marié se fait naturaliser, rien ne prouve que sa femme consente ainsi que lui à abdiquer sa patrie; il faut que son intention à cet égard soit ma-

nifestée par sa demande et confirmée par un acte particulier de naturalisation. Il en est de même des enfants du naturalisé nés au moment où la naturalisation a lieu : s'ils sont mineurs, le père ne peut suppléer, dans une matière aussi grave, le consentement qu'ils ne peuvent donner ; s'ils sont majeurs, le père ne peut, à plus forte raison, traiter en leur nom et leur imposer des charges nouvelles. (*V.* n° 189, § 4.) Quant aux enfants nés après la naturalisation, ils sont Français, quand même ils seraient issus d'une mère restée étrangère.

194. Enfin on devient Français par la *réunion d'un pays à la France*. A la différence des deux modes qui précèdent, et qui sont l'un et l'autre purement volontaires, la conquête impose la qualité de Français aux étrangers malgré eux. Lorsque le pouvoir législatif ordonne la réunion à la France d'un pays conquis, il peut donner à tous ses habitants la qualité et les droits de citoyens français ; il peut aussi ne leur accorder qu'une partie des droits civils et politiques ; on en a un exemple dans le décret du 9 vendémiaire an IV (1).

Mais ce que donne la guerre, la guerre peut l'enlever ; c'est ce qui est arrivé par rapport aux provinces réunies à la France depuis 1791, et qui en ont été séparées par les événements et les traités de 1814 et de 1815. Les habitants de ces provinces ont, dès cette époque, cessé d'être Français ; cependant un grand nombre d'entre eux avaient transporté leur domicile dans l'intérieur de l'empire, y avaient fondé des établissements, y remplissaient même des fonctions publiques. Leur position donna lieu à la loi du 14 oct. 1814, qui, bien qu'abrogée aujourd'hui, conserve néanmoins une importance

(1) Ce décret, relatif à la réunion de la Belgique et du pays de Liége à la France, n'accordait aux habitants de certaines portions de ces pays que les droits garantis aux étrangers qui résident en France (art. 6).

réelle, en raison des effets qu'elle a produits et qui subsistent.

La loi de 1814 distinguait entre les individus qui, à l'époque de sa publication, avaient, depuis l'âge de 21 ans, résidé pendant dix ans en France, et ceux qui à la même époque n'avaient pas encore complété ce stage. Elle considérait d'abord la réunion des pays conquis comme tenant suffisamment lieu pour les uns et les autres de la déclaration exigée par la Constitution de l'an VIII; elle imposait ensuite aux premiers, s'ils voulaient rester Français, l'obligation de déclarer, dans les trois mois de sa publication, qu'ils persistaient dans l'intention de se fixer en France; aux seconds, l'obligation de faire la même déclaration dans les trois mois à partir de l'expiration des dix années. Dans l'un et l'autre cas, le Roi statuait en accordant à l'étranger des *lettres de naturalité;* il pouvait même, dans le second, abréger le temps du stage.

Il y avait une distinction importante à faire, sous l'empire de cette loi, entre les *lettres de naturalisation* et les *lettres de naturalité*. Les premières conféraient à l'étranger qui les obtenait la qualité de citoyen français; elles étaient pour lui constitutives d'un droit nouveau; les secondes, au contraire, constataient que celui qui les recevait avait conservé la qualité de Français; elles n'étaient pour lui que déclaratives d'un droit acquis et subsistant. Fondée sur le texte même de la loi, cette distinction fut formellement admise par un avis du Conseil d'État du 17 mai 1823, au sujet des membres de la Légion-d'Honneur devenus étrangers par suite des traités de 1814 et de 1815; elle a été reconnue plus tard par un arrêt de la Cour de cassation du 4 mai 1836. Néanmoins les deux expressions sont souvent employées l'une pour l'autre, et cette confusion se retrouve jusque

dans la législation. (*V*. ord. 17 fév. 1815, 1, 2.)

Des abus ne tardèrent pas à se glisser dans le droit exceptionnel créé par la loi de 1814. On considéra bientôt comme purement comminatoire le délai de trois mois qu'elle imposait à l'étranger pour faire sa déclaration; le garde des sceaux le proclama lui-même à la Chambre des Députés en 1835 (*Moniteur*, 11 janv. 1835); la Cour de cassation inclina à son tour vers cette tolérance (C. C, req., 4 mai 1836. Barré). Il importait donc de mettre un terme à l'extension arbitraire qu'avait ainsi reçue une loi purement transitoire; aussi l'art. 4 de la loi du 3 décembre 1849 a-t-il abrogé pour l'avenir les dispositions de la loi de 1814 dont nous venons de parler. (*V*. le rapport de M. de Montigny.)

CHAPITRE II.

COMMENT LES QUALITÉS DE FRANÇAIS ET DE CITOYEN SONT PERDUES ET RECOUVRÉES.

SOMMAIRE.

195. Perte de la qualité de Français par la naturalisation en pays étranger.
196. Effets de la naturalisation. — Décret du 26 août 1811.
197. Quand y a-t-il naturalisation?
198. Perte de la qualité de Français par l'acceptation de fonctions publiques à l'étranger.
199. *Idem* par l'établissement en pays étranger sans esprit de retour.
200. Devoirs des Français établis dans un pays avec lequel la guerre éclate.
201. Législation antérieure à 1848 sur la perte de la qualité de citoyen
202. Droit actuel sur la perte de la qualité de citoyen. — Renvoi.
203. Comment se recouvrent les qualités de Français et de citoyen.

195. L'état de société n'étant point un état fictif et

conventionnel hors duquel il soit possible à l'homme d'exister, il en résulte que tout individu se trouve assujetti aux lois de la nation au milieu de laquelle il a pris naissance, ou bien à laquelle il s'est volontairement agrégé. La liberté veut sans doute qu'il puisse quitter son pays, échapper à une législation qui ne lui convient pas; mais il ne peut perdre son caractère de membre d'une nation qu'autant qu'il s'associe à une autre, excepté quand cette perte lui est infligée comme une peine. S'il en était autrement, il serait facile de se soustraire aux charges qu'impose la société, tout en continuant à jouir des avantages qu'elle procure; aussi est-il admis en principe que la qualité de Français ne peut se perdre par une simple abdication, il faut en outre l'acquisition expresse ou tacite de la naturalisation dans un pays étranger.

La qualité de Français se perd : 1° par la naturalisation acquise en pays étranger;

2° Par l'acceptation, non autorisée par l'Empereur, de fonctions publiques conférées par un gouvernement étranger;

3° Par le service militaire chez l'étranger, ou par l'affiliation à une corporation militaire étrangère, sans autorisation de l'Empereur;

4° Par tout établissement fait en pays étranger sans esprit de retour : on ne considère pas comme tels, indépendamment de toutes autres circonstances, les établissements de commerce;

5° De la part des femmes, par leur mariage avec un étranger. (C. Nap., 17, 19, 21.)

196. La naturalisation acquise en pays étranger, donnant au Français une nouvelle patrie, lui imposant de nouveaux devoirs, est incompatible avec la conservation des droits dont il jouissait comme Français. Ce-

pendant la rupture des liens qui l'attachaient à son pays a des effets plus ou moins étendus, suivant que sa naturalisation a été ou non autorisée par le chef de l'Etat. Dans le premier cas, le décret du 26 août 1811 lui conserve en France le droit de posséder et de transmettre des propriétés et celui de recueillir des successions. L'autorisation de se faire naturaliser en pays étranger est accordée par un décret impérial, visé par le ministre de la justice, inséré au *Bulletin des Lois*, et enregistré dans la Cour impériale du dernier domicile de celui qu'il concerne. (Décr. du 26 août 1811, 1, 2, 3.)

Le même décret frappe le Français qui s'est fait naturaliser sans autorisation d'une pénalité qui a été successivement modérée par les principes de notre droit pénal. Ainsi la confiscation qu'il prononçait a été abolie par la Charte de 1814; l'ouverture de sa succession au profit de ses héritiers légitimes, qui était la conséquence d'une sorte de mort civile, n'a plus lieu aujourd'hui, que la loi du 31 mai 1854 a aboli la mort civile et lui a substitué une interdiction légale. Nous n'avons à nous occuper des conséquences de ce décret que sous le point de vue du droit public. Celui qu'il frappe est déchu de tout titre institué par les lois et décrets de l'empire, soit qu'il l'ait eu primitivement ou par transmission ; ce titre et les biens y attachés sont dévolus à la personne restée française, qui y est appelée selon les lois. S'il avait reçu l'un des ordres français, il est biffé des registres et états, et défense lui est faite d'en porter la décoration. S'il est trouvé sur le territoire français, il est pour la première fois arrêté et reconduit au delà des frontières; en cas de récidive, il est traduit devant les tribunaux français, et condamné à être détenu pendant un an au moins et dix ans au

plus. Il ne peut être relevé des peines et déchéances ci-dessus que par des lettres de relief accordées par l'Empereur dans la même forme que les lettres de grâce. (*Id.*, art. 6 à 12.)

Les individus qui étaient naturalisés en pays étranger, sans autorisation, au moment où ce décret a été publié, ont pu obtenir l'autorisation dans un délai déterminé, suivant la distance des lieux où ils se trouvaient. S'ils ne l'ont pas fait, ils sont devenus passibles des dispositions pénales dont nous venons de parler, comme ceux naturalisés sans autorisation, et ils ne peuvent être relevés du retard que par des lettres de relief de déchéance accordées par l'Empereur et délivrées par le ministre de la justice (1).

Une controverse ardente s'est élevée, dans la doctrine et dans la jurisprudence, au sujet de ce décret et au sujet de celui du 7 avril 1809, dont nous parlerons plus tard. On s'est demandé si, les circonstances exceptionnelles qui l'avaient motivé ayant disparu, il n'avait point été par là même abrogé. Ce n'est point ici le lieu d'entrer dans cette discussion, qui appartient surtout au droit privé. La Cour de cassation maintient l'application rigoureuse des décrets; ce respect salutaire des principes sur l'abrogation légale est tempéré, dans les résultats excessifs qu'il entraînerait pour la pénalité, par l'institution des lettres de relief.

197. La question de savoir quand un Français est naturalisé en pays étranger dépend de la législation particulière de chaque nation. Elle ne présente pas de difficultés lorsqu'il est prouvé que le Français a rempli sciemment les conditions requises pour obtenir la natu-

(1) Décr. du 26 août 1811, 14, 15 et 16. D'après un avis du Conseil d'État du 2 mai 1812, le décr. du 26 août 1811 n'est point applicable aux femmes.

ralisation ; mais il n'en est pas de même lorsque la loi étrangère fait résulter de plein droit la naturalisation d'actes qui sont du droit des gens, et que le Français a pu considérer comme n'emportant aucun engagement de droit civil : tels seraient l'acquisition d'un immeuble, un mariage avec une femme étrangère, la fondation d'un établissement de commerce. Dans ces cas et dans les autres analogues, il faut chercher quelle a été l'intention présumée du Français. Si la naturalisation lui a été imposée par suite d'actes qui, aux yeux de la loi française, ne font nullement supposer de sa part l'abdication de sa patrie, elle ne sera point reconnue en France, et ne lui imposera aucune incapacité ; si au contraire sa conduite prouve qu'il a recherché la naturalisation ou qu'il l'a acceptée, soit formellement, soit tacitement, en usant sciemment des droits qu'elle lui conférait, elle produit alors tous ses effets quant à la perte de la qualité de Français. Il ne peut y avoir de doute à l'égard du Français qui accepte un titre héréditaire d'une puissance étrangère ; cette acceptation emporte naturalisation, aux termes d'un avis du Conseil d'Etat approuvé le 21 janvier 1802.

198. L'acceptation des fonctions conférées par un gouvernement étranger, lors même qu'elle n'emporte pas la naturalisation, entraîne la perte de la qualité de Français et toutes les conséquences de la naturalisation non autorisée, quand elle a lieu sans le consentement de l'Empereur. On entend ici par fonctions publiques tout service militaire ou civil soit près de la personne, soit près d'un des membres de la famille d'un prince étranger, ou même toute fonction dans une administration publique (1). L'art. 21 du Code Napoléon as-

(1) Avis du Conseil d'Etat, 21 janv. 1812. Cet avis contient la solution

similé à l'acceptation du service militaire l'affiliation à une corporation militaire étrangère. L'autorisation est donnée par un décret impérial rendu dans les mêmes formes que s'il s'agissait de la naturalisation, et n'est toujours présumée accordée que sous la condition de revenir en France en cas de rappel, soit que ce rappel ait lieu par un ordre direct ou par une disposition générale (*id.*, 17 et 19 ; *v.* n° 193). Aux termes d'un décret du 7 janvier 1808, un ecclésiastique ne peut, sans perdre la qualité de Français, *poursuivre* ou *accepter* la collation faite par le pape d'un évêché *in partibus*, s'il n'y a été autorisé par l'Empereur.

Les Français même autorisés ne peuvent prêter serment à la puissance chez laquelle ils servent, que sous la réserve de ne jamais porter les armes contre la France, et de quitter le service, même sans être rappelés, si cette puissance venait à être en guerre avec elle. Ils ne peuvent rentrer en France qu'avec une permission spéciale de l'Empereur, et, même en cas de permission, ils ne peuvent se montrer avec la cocarde et l'uniforme étrangers ; mais ils sont autorisés à porter les couleurs françaises ainsi que les décorations des ordres étrangers, quand ils les ont reçus avec l'autorisation de l'Empereur ; ils ne peuvent être accrédités auprès de l'Empereur comme ambassadeurs, ministres ou envoyés, ni reçus comme chargés de mission d'apparat qui les mettrait dans le cas de paraître avec un costume étranger ; ils ne peuvent servir comme ministres plénipotentiaires dans aucun traité où les intérêts de la France pourraient être débattus. Les Français qui, à l'époque de la publication du décret du 26 août 1811, étaient sans autorisation au service d'une puissance

de différentes questions relatives aux Français naturalisés, étrangers ou servant en pays étranger.

étrangère, ont dû obtenir cette autorisation dans les mêmes délais et dans les mêmes formes que ceux qui étaient naturalisés (*id.*, 17 et 25).

199. Enfin, la qualité de Français est encore perdue par tout établissement en pays étranger fait sans esprit de retour. Ce sera toujours là une question de fait et d'intention laissée à l'appréciation des tribunaux. L'art. 17 du Code Nap. décide qu'un établissement de commerce n'est pas censé fait sans esprit de retour, et que par conséquent il n'emporte pas, indépendamment de toute autre circonstance, l'abdication de la qualité de Français.

L'art. 17 dispose de plus que la qualité de Français est perdue par l'affiliation à toute corporation étrangère qui exige des distinctions de naissance. Cette disposition, édictée sous l'empire de la Constitution de l'an VIII qui proscrivait les titres de noblesse, a été abrogée plus tard par le S.-C. du 30 mars 1806 et par la loi du 3 septembre 1807, qui rétablissaient ces mêmes titres. Remise implicitement en vigueur par le décret du 29 février 1848 et la Constitution du 4 novembre suivant, qui abolissaient à toujours toute distinction de naissance, de classe ou de caste, elle a été définitivement effacée par le décret du 24 janvier 1852, qui abroge expressément le décret du 29 février 1848.

200. Les Français qui sont au service d'une puissance étrangère avec laquelle la guerre éclate doivent rentrer en France dans le délai de trois mois, du jour des premières hostilités, sans être rappelés, et se présenter soit au procureur impérial de leur domicile, soit au procureur impérial de Paris ; sinon, et après de nouveaux délais qui datent de notifications faites à leur dernier domicile connu et insérées dans le *Moniteur*, ils sont déclarés rebelles; et, s'ils étaient au service mi-

litaire, ils sont condamnés aux peines portées par le Code pénal contre ceux qui portent les armes contre la France ; s'ils avaient des fonctions publiques, administratives ou judiciaires, ils sont condamnés à la mort civile, remplacée aujourd'hui par l'interdiction légale. (L. du 31 mai 1854.) Cette peine est également applicable à ceux qui, étant au service d'une puissance avec laquelle la France n'est pas en guerre, n'obéissent pas, dans les délais ci-dessus fixés, à une ordonnance générale de rappel publiée dans le Bulletin des Lois, et enfin à ceux qui, ne remplissant aucune fonction à l'étranger, n'obéissent pas à une ordonnance nominative de rappel publiée au Bulletin des Lois. (Décret du 7 avril 1809.)

201. Nous n'avons parlé jusqu'ici que de la perte de la qualité de Français. Dans tous les cas que nous avons étudiés, la perte de la qualité de citoyen suit nécessairement celle de la qualité de Français. Elle peut en outre résulter de certaines déchéances particulières, qui n'altèrent point cette dernière ; enfin elle peut être totale ou partielle, définitive ou seulement temporaire, tandis que celle-ci est toujours absolue.

Les Constitutions antérieures à la Charte de 1814 avaient spécifié les cas où la perte de citoyen était encourue. Sous la Constitution du 3 septembre 1791, elle résultait : 1° de la naturalisation en pays étranger ; 2° de la condamnation aux peines qui emportaient la dégradation civique ; 3° d'un jugement de contumace, tant que le jugement n'était pas anéanti ; 4° de l'affiliation à toute corporation étrangère qui supposait des preuves de noblesse, des distinctions de naissance ou des vœux religieux. (Art. 6.)

Sous la Constitution du 24 juin 1793, elle était encourue : 1° par l'acceptation de fonctions ou de faveurs émanées d'un gouvernement non populaire, 2° par la

condamnation à des peines afflictives ou infamantes. L'exercice des droits de citoyen était de plus suspendu : 1° par l'état d'accusation ; 2° par un jugement de contumace. (Art. 5 et 6.)

Aux termes de la Constitution du 5 fructidor an III, la qualité de citoyen se perdait : 1° par la naturalisation en pays étranger ; 2° par l'affiliation à toute corporation étrangère exigeant des distinctions de naissance ou des vœux de religion ; 3° par l'acceptation de fonctions ou de pensions émanées d'un gouvernement étranger ; 4° par la condamnation à des peines afflictives et infamantes. Elle était en outre simplement suspendue dans certains cas. (Art. 12, 13 et 15.)

Enfin l'art. 4 de la Constitution du 22 frimaire an VIII disposait : « La qualité de citoyen français se » perd : 1° par la naturalisation en pays étranger ; » 2° par l'acceptation de fonctions ou de pensions of- » fertes par un gouvernement étranger ; 3° par l'affi- » liation à toute corporation étrangère qui supposerait » des distinctions de naissance ; 4° par la condamna- » tion à des peines afflictives ou infamantes. » L'art. 5 ajoutait : « L'exercice des droits de citoyen français est » suspendu : 1° par l'état de débiteur failli ou d'hé- » ritier immédiat détenteur à titre gratuit de la succes- » sion totale ou partielle d'un failli ; 2° par l'état de » domestique à gages, attaché au service de la per- » sonne ou du ménage ; 3° par l'état d'interdiction ju- » diciaire, d'accusation ou de contumace. »

Si l'on rapproche ces dispositions de la Constitution de l'an VIII sur la perte de la qualité de citoyen des principes que nous avons posés sur la perte de la qualité de Français, et notamment de l'art. 17 du Code Nap., on remarque que la qualité de citoyen, à cette époque,

était perdue dans trois cas où la qualité de Français subsistait :

1° Par l'acceptation de fonctions émanées d'un gouvernement étranger, *lors même que cette acceptation aurait été autorisée par le gouvernement français ;*

2° Par l'acceptation de pensions au même titre et dans la même hypothèse ;

3° Par la condamnation à des peines afflictives ou infamantes.

En raison du silence des Chartes de 1814 et de 1830 sur la perte de la qualité de citoyen, la Constitution de l'an VIII a gouverné la France dans cette matière jusqu'en 1848, sauf toutefois sur le troisième cas prévu par l'art. 4, pour lequel elle a été abrogée, nous le savons déjà, par un S.-C. de 1806 et un décret de 1807. Des doutes, il est vrai, s'étaient élevés après 1830 sur la force légale de la Constitution de l'an VIII ; ils s'étaient notamment produits à la Chambre des Députés, dans la discussion de la loi du 21 mars 1831 sur les élections municipales ; un membre de la Chambre s'en était fait l'interprète, en proposant d'ajouter à la loi un titre *de l'état des citoyens*, et la discussion ne les avait point dissipés. Quoi qu'il en soit, on reconnaissait généralement son empire (1).

202. La Constitution de 1848 a beaucoup simplifié cette matière. Dans son esprit, tout Français âgé de 21 ans était citoyen de plein droit, sauf les exceptions que pouvaient établir ultérieurement les lois spéciales à l'exercice de tel ou tel droit politique, la loi électorale, par exemple, la loi sur le jury, etc., etc., et son

(1) *V.* la discussion de la loi de 1831 dans Duvergier, *Collect. des lois*, vol. 31, p. 136, n. 1.

esprit se reflétait dans l'art. 25, ainsi conçu : « Sont » électeurs, sans condition de cens, tous les Français » âgés de 21 ans et jouissant de leurs droits civils et » politiques. » Ce principe, plus large que ceux qui l'avaient précédé, emportait par la force même des choses l'abrogation de la Constitution de l'an VIII, dans ses dispositions relatives tant à l'acquisition qu'à la perte de la qualité de citoyen. Il a passé avec ses conséquences dans la Constitution du 14 janvier 1852 ; le décret du 2 février suivant l'atteste, puisqu'il reproduit dans son art. 12 l'art. 25 de la Constitution de 1848.

Aucune des lois dont nous venons de parler ne contient sur la perte de la qualité de citoyen de disposition générale semblable à celle de l'an VIII ; aussi n'est-il pas possible d'établir *à priori* sur ce point de règles complètes et absolues. Chacun des éléments dont l'ensemble constitue la qualité de citoyen français présente à ce sujet des dispositions particulières qu'il serait difficile, sans danger d'erreur, de grouper autour d'un centre commun, et dont il vaut mieux renvoyer l'examen à l'étude que nous ferons plus tard de la loi électorale et des lois sur le jury, la garde nationale, l'enseignement, la presse, etc., etc.

Toutefois nous pouvons dès à présent signaler comme entraînant dans tous les cas et d'une manière générale la perte de la qualité de citoyen, sans altérer la qualité de Français :

1° La condamnation à une peine afflictive et infamante : le Code pénal est formel à cet égard (art. 28), et il n'a point été dérogé à ses dispositions ;

2° Toute contravention au décret du 27 avril 1848, qui interdit à tout Français, même en pays étranger, de posséder, d'acheter ou de vendre des esclaves, ou

de participer, soit directement, soit indirectement, à tout trafic ou exploitation de ce genre. (Décr. 27 av. 1848, art. 8.)

Nous pouvons également indiquer comme entraînant la perte de la jouissance, soit totale, soit partielle, selon les cas, des droits de citoyen, les condamnations à des peines correctionnelles, lorsque les juges ont prononcé la privation des droits politiques soit en totalité, soit en partie; mais, dans ce cas, la privation est toujours temporaire. (Code pén., art. 42 et 43.) Enfin l'interdiction des droits civils pour faiblesse ou dérangement d'esprit entraîne, comme conséquence nécessaire, l'interdiction des droits de citoyen.

203. Après avoir vu de quelles manières se perdent la qualité de Français et celle de citoyen, il faut voir comment elles se recouvrent.

Si la qualité de Français a été perdue par la naturalisation acquise en pays étranger, par l'acceptation non autorisée de fonctions publiques à l'étranger, ou par l'établissement en pays étranger sans esprit de retour, l'individu qui veut la recouvrer doit :

1° Solliciter du gouvernement l'autorisation de rentrer en France;

2° Cette autorisation obtenue, déclarer qu'il veut s'y fixer. (C. Nap., art. 18.) Le Code Nap. exigeait en outre qu'il renonçât à toute distinction de classe contraire à la loi française; ce que nous avons déjà dit à ce sujet suffit pour démontrer que cette disposition n'existe plus.

L'individu qui a perdu la qualité de Français en prenant sans autorisation du service militaire à l'étranger ou en s'affiliant à une corporation militaire étrangère, non-seulement ne peut rentrer en France qu'avec l'autorisation du gouvernement, mais encore doit rem-

plir les conditions exigées des étrangers pour devenir Français. (C. N., art. 21.)

Enfin les individus privés de la qualité de Français par le décret du 26 août 1811 ne peuvent rentrer dans la plénitude de leurs droits qu'au moyen des *lettres de relief*. (Art. 12, 15 et 16.) Dans tous ces cas, celui qui recouvre la qualité de Français recouvre en même temps la qualité de citoyen.

Lorsqu'elle est perdue seule et séparément, par suite d'une condamnation judiciaire, la qualité de citoyen ne peut être recouvrée que par la réhabilitation, suivant les formes et dans les conditions dont nous avons déjà parlé. Enfin, lorsqu'il n'y a qu'une interdiction temporaire des droits de citoyen, elle cesse à l'expiration du temps fixé par le jugement de condamnation. (*V*. les chapitres relatifs aux droits politiques.)

CHAPITRE III.

DES ÉTRANGERS SOUS LE RAPPORT DU DROIT PUBLIC. — DES PERSONNES MORALES.

SOMMAIRE.

§ Ier. — *Des étrangers.*

204. Position politique de l'étranger.
205. De l'étranger en France. — Voyageurs ordinaires.
206. Des réfugiés. — Des émigrés.
207. Des bannis.
208. Des naufragés.
208 *bis*. Des émigrants.
209. De l'étranger admis en France.
210. Loi du 3 décembre 1849.
211. Extradition.

212. Droits des étrangers en France. — Charges qui leur sont imposées.
213. Droit d'aubaine. — Vice de pérégrinité. — Droit de détraction. — Abolition.

§ II. — *Des personnes morales.*

214. Qu'entend-on par personnes morales?
215. En quoi elles diffèrent des autorités publiques.
216. En quoi elles diffèrent des sociétés civiles ou commerciales.
217. Cas où une personne morale cesse d'exister.

§ Ier. — *Des étrangers.*

204. Les nations, considérées comme personnes morales, ont entre elles des rapports analogues à ceux qui existent entre les individus; ces rapports donnent naissance au *droit des gens*. C'est une règle généralement admise par tous les peuples qu'un étranger ne faisant pas partie de l'association n'a pas le droit de réclamer les avantages qu'elle procure aux nationaux. Sans doute on ne doit pas violer à son égard les principes du droit naturel; mais on peut, quand l'intérêt social l'exige, et dans un but légitime de défense et de protection, lui imposer des obligations auxquelles il consent à se soumettre par cela seul qu'il entre sur le territoire. Il est aussi de l'intérêt bien entendu d'une nation de ne pas éloigner par des règles trop sévères les étrangers qui viennent la visiter; on doit se borner, à cet égard, aux mesures commandées par la plus impérieuse nécessité. Nous allons faire connaître quelle est en France la position des étrangers sous le rapport du droit public.

205. Un peuple a toujours le droit d'accorder ou de refuser, quand il le juge convenable, l'entrée de son territoire aux étrangers; il serait exposé sans cela à devenir le refuge de tout ce que les autres nations contiennent de malfaiteurs ou d'hommes déshonorés; son existence même pourrait être compromise : il ne fait donc, en

agissant ainsi, qu'user d'un droit naturel. En thèse générale, un étranger ne peut être admis en France s'il n'est muni d'un passe-port émané de l'autorité dont il dépend, et, autant que possible, visé par un agent diplomatique ou un consul français. Aux termes de l'arrêté du 23 messidor an III, ce passe-port doit être déposé à la municipalité de la première commune frontière, d'où il est envoyé au ministre dans les attributions duquel se trouve la police générale. On peut contraindre l'étranger à attendre que son passe-port revienne revêtu du visa du ministre, qui seul lui donne effet en France, et qui peut toujours être refusé. Mais l'arrêté lui-même autorise le maire à lui délivrer une *passe provisoire*, à la charge d'en informer le ministre, auquel il doit indiquer la route que l'étranger se propose de suivre. Il résulte aussi d'un arrêté du 4 nivôse an V qu'il doit adresser copie certifiée du passe-port au procureur impérial et au sous-préfet de l'arrondissement. Si l'étranger n'est pas porteur d'un passe-port en règle, il est tenu de faire sa déclaration devant l'autorité compétente, et ne peut continuer son séjour sans une permission expresse du ministre de l'intérieur. Ces dispositions ne sont pas applicables aux courriers extraordinaires, ni aux individus chargés de missions auprès du gouvernement.

206. Il existe des étrangers desquels on ne peut exiger la présentation d'un passe-port : ce sont les *réfugiés*, les *émigrés*, les *bannis*, les *naufragés*.

On entend par *réfugiés* ceux qui fuient une persécution politique ou un danger quelconque, actuel ou imminent, de mort ou de captivité. On comprend même sous ce nom ceux qui sont poursuivis devant les tribunaux ou déjà condamnés. On examine la cause de la poursuite ou de la condamnation, et l'on fait les

distinctions qu'exigent l'intérêt public et l'humanité; dans tous les cas, les refugiés qui se présentent en armes sont désarmés.

Les *émigrés* sont ceux qui fuient un danger dont la cause est politique, dans l'intention de rentrer à main armée sur le territoire de leur pays. La question relative aux émigrés se résout d'après la nature des rapports qui existent avec la puissance à laquelle ils appartiennent. Si on est en guerre avec cette puissance, on s'en sert comme d'auxiliaires; sinon, on les désarme et on les traite comme les réfugiés.

207. Les *bannis* sont des individus chassés de leur patrie par une condamnation judiciaire ou par un acte de l'autorité. Leur position est moins favorable que celle des réfugiés politiques, parce que le bannissement peut avoir pour cause des faits déshonorants; elle est aussi moins pénible, parce qu'ils ont eu le temps de se préparer à leur voyage, et qu'ils peuvent aller où ils veulent On peut, après examen, leur accorder ou leur refuser l'entrée du territoire.

208. On entend par *naufragés* les navigateurs jetés sur la côte ou obligés de relâcher dans les ports par suite de la tempête. Ici le droit des gens est plein d'une noble humanité; l'homme n'a pas voulu se montrer plus cruel que les éléments, et le naufragé doit être accueilli tant que dure le danger, fût-il même un criminel condamné par les tribunaux du pays sur les côtes duquel l'a rejeté la tempête. Il doit être ensuite replacé dans la position dans laquelle il se trouvait avant le danger.

208 *bis*. Depuis plusieurs années, les populations de quelques nations de la vieille Europe, ne trouvant plus autour d'elles des moyens suffisants de subsistance, vont chercher un établissement dans les vastes contrées de l'Amérique, et traversent en grand nombre le ter-

ritoire de la France. Ce fait a donné lieu à une mesure de police et d'humanité prescrite par un décret du 17 janvier 1855. Aucun *émigrant* étranger n'est admis en France s'il ne justifie d'un contrat qui lui assure son transport à travers la France et son passage pour un pays d'outre-mer, ou de la possession d'une somme de deux cents francs pour les adultes, et de quatre-vingts francs pour les enfants de 6 à 15 ans, s'il arrive par la frontière de terre, et de cent cinquante francs pour les adultes et soixante francs pour les enfants de 6 à 15 ans, s'il arrive par la frontière de mer. Il est institué dans les villes désignées par l'autorité des bureaux de renseignements auxquels les émigrants peuvent s'adresser pour obtenir gratuitement toutes les informations relatives à leur voyage. Les compagnies qui entreprennent le recrutement ou le transport des émigrants doivent être autorisées par le ministre de l'agriculture et du commerce, et fournir un cautionnement en garantie de l'accomplissement de leurs obligations; cette autorisation est toujours révocable en cas d'abus. Les navires spécialement affectés à l'émigration, et il suffit, pour être réputé tel, qu'un navire reçoive à son bord quarante émigrants, sont assujettis à des règlements fort sages sur l'aménagement, l'ameublement, l'équipage, les précautions sanitaires, les obligations qu'ils contractent vis-à-vis des émigrants. Des commissaires spéciaux sont établis dans tous les lieux où le ministre de l'intérieur le juge nécessaire, pour surveiller, dans l'intérêt de la police et des émigrants, les mouvements de l'émigration française et étrangère.

209. L'étranger, quel qu'il soit, une fois admis en France, est soumis aux lois de police et de sûreté générale, et sa personne est protégée comme celle du Français contre toute violence. Mais le séjour en

France, lors même qu'il résulte d'une autorisation spéciale, peut toujours cesser. Ce principe, proclamé déjà par l'art. 7 de la loi du 29 vendémiaire an VI, l'a été de nouveau par la loi du 3 décembre 1849, qui régit seule aujourd'hui toute cette matière.

« C'est un des droits du pouvoir exécutif, disait à » l'Assemblée nationale le rapporteur de cette loi, de » faire sortir du territoire français les étrangers dont » la présence pourrait être dangereuse pour le pays..... » Il n'est que trop prouvé aujourd'hui que les complots » qui menacent non plus seulement l'ordre gouverne- » mental, mais l'ordre social tout entier, sont ourdis » par une vaste association d'agitateurs qui, ayant ab- » diqué l'idée de la patrie, se transportent partout où » se présente la possibilité d'un bouleversement, et qui, » aussitôt après la ruine de leurs criminelles entre- » prises, vont reformer leurs rangs sur le territoire » de l'État le plus voisin. La société ne reprendra sa » sécurité que lorsque toutes les nations de l'Europe » interdiront l'abus de l'hospitalité aux conciliabules » de ces agitateurs errants ; et c'est au gouvernement » qu'il appartient de les discerner des vrais défenseurs » de la liberté et de la nationalité des peuples, au mi- » lieu desquels ils se trouvent trop souvent con- » fondus (1). »

210. La loi de 1849 distingue trois sortes d'étrangers : 1° ceux qui n'ont point obtenu l'autorisation de résider en France ; 2° ceux qui sont munis de cette autorisation ; 3° ceux qui sont trouvés en France en état de vagabondage.

Quant aux premiers, le ministre de l'intérieur peut,

(1) Rapport de M. de Montigny sur la loi du 3 déc. 1849, n° 5. (Dall. pér. 49. 4. 172.)

par mesure de police, leur enjoindre de sortir immédiatement de France et les faire conduire à la frontière. S'ils se trouvent dans un département frontière, le préfet de ce département a le même droit, à la charge d'en référer immédiatement au ministre; il faut en effet que cette mesure soit prompte pour être efficace, et les délais nécessaires pour obtenir une autorisation ministérielle la rendraient illusoire, puisqu'ils permettraient à l'étranger de pénétrer à l'intérieur. (Art. 7, §§ 1 et 3.)

Les étrangers autorisés à résider ne peuvent être expulsés que par ordre du ministre; de plus, comme l'autorisation qu'ils ont obtenue de s'établir en France a pu servir de base à la création d'intérêts importants, l'ordre du ministre doit être suivi dans les deux mois d'un décret impérial, rendu en Conseil d'État, qui révoque l'autorisation; sinon la mesure cesse d'avoir effet. (Art. 7, § 2.)

Enfin l'étranger trouvé en France en état de vagabondage, et condamné comme vagabond, peut être conduit à la frontière par ordre du gouvernement et expulsé, suivant les dispositions de l'art. 272 du Code pénal, expressément conservé par l'art. 8 de la loi de 1849.

L'étranger qui, dans les trois cas dont nous venons de parler, s'est soustrait aux mesures indiquées, ou est rentré en France sans autorisation après avoir été expulsé, est passible d'un emprisonnement d'un à six mois, sauf la réduction permise par l'art. 463 du Code pénal. A l'expiration de la peine, il doit être conduit à la frontière. (Art. 8 et 9.)

Nul doute, malgré le silence de la loi de 1849, que le gouvernement n'ait le droit de déterminer les conditions auxquelles les étrangers seront autorisés à résider en France, et spécialement d'assigner aux étrangers

une ville dans laquelle ils sont obligés de résider, et dont ils ne peuvent s'éloigner sans l'autorisation du ministre. (*V*. circ. du ministre de la police du 9 avril 1853.)

211. Il arrive quelquefois que l'extradition d'un étranger est réclamée par la puissance à laquelle il appartient; il faut distinguer alors s'il existe sur ce point des traités entre la France et cette puissance étrangère, ou s'il n'en existe pas (1). Dans le premier cas, on se renferme dans l'exécution des traités; dans le second cas, l'extradition devient l'objet d'une négociation particulière. Voici quelles sont à cet égard les règles générales admises par le droit des gens. L'extradition n'est accordée que pour un fait grave, emportant peine afflictive ou infamante, et elle est toujours refusée quand il s'agit d'un crime purement politique. C'est le gouvernement qui prononce sur l'extradition. Les magistrats français ne devant point mettre à exécution les ordres d'arrestation ou les jugements de condamnation émanés de magistrats ou de tribunaux étrangers, l'arrestation ne peut être opérée qu'en vertu d'un décret impérial, dont l'exécution est confiée aux agents de l'ordre administratif. Lorsque l'étranger dont l'extradition est réclamée subit une peine en France, il ne peut être livré qu'après que cette peine a été subie; si des poursuites ont été commencées contre lui, elles doivent être mises à fin; s'il est acquitté, l'ordonnance d'extradition est immédiatement exécutée; s'il est condamné, l'exécution est suspendue jusqu'à ce qu'il ait subi sa peine.

(1) La France a conclu des traités d'extradition, notamment avec la Suisse (18 juill. 1828), avec la Belgique (29 nov. 1834), avec la Sardaigne (23 mai 1838), avec les Etats-Unis (9 nov. 1843), avec le duché de Bade (27 juin 1844), avec la ville libre de Hambourg (5 fév. 1848), avec l'Espagne (26 août 1850), etc., etc.

Mais c'est seulement dans l'intérêt de la vindicte publique que l'extradition peut être retardée : un créancier de l'étranger, qui le retiendrait en prison, ne pourrait s'opposer à ce qu'elle eût son effet. Les tribunaux auxquels il s'adresserait devraient se déclarer incompétents, puisqu'il s'agirait d'un acte de haute administration fait en vertu de conventions diplomatiques; sinon ils seraient dessaisis après conflit par le Conseil d'État (arrêt du Conseil du 2 juillet 1836) (1).

212. Les étrangers jouissent en France de la liberté de leur personne, sauf les restrictions dont nous venons de parler et celles résultant des art. 14 et 15 de la loi du 17 avril 1832 sur la contrainte par corps, à laquelle la loi du 16 décembre 1848 n'a rien changé sur ce point. Ils jouissent encore de la liberté de la presse, sauf qu'ils ne peuvent publier ni créer aucun journal ou écrit périodique traitant de matières politiques ou d'économie sociale (décr. 17 fév. 1852, art. 1); ils jouissent enfin de la liberté de conscience. Ils sont assujettis à toutes les lois de police et de sûreté (C. Nap., art. 3); ils peuvent acquérir des immeubles, et leurs propriétés sont protégées comme celles des nationaux; elles sont soumises aux mêmes charges, elles payent les impôts et supportent les servitudes d'utilité publique. L'étranger lui-même est assujetti au payement de la contribution personnelle et mobilière, quand il est domicilié depuis un an dans une commune. (L. 21 av. 1832, 12.) L'étranger même autorisé à résider en France n'y jouit d'aucun droit politique : ainsi il n'est ni électeur, ni éligible, ni juré; il ne peut exercer aucune

(1) Les principes de l'extradition sont résumés dans une importante circulaire de M. le garde des sceaux du 5 avril 1841; nous y renvoyons pour tout ce qui est relatif à l'extradition des Français en pays étranger, dont il n'entre pas dans notre cadre de parler. (Dall. pér. 41. 3. 139.)

fonction, acquérir aucun office public, ni même être témoin dans les testaments (C. Nap., 980); il ne peut porter les armes dans les armées françaises, si ce n'est dans la légion étrangère et dans les corps de troupes créés en vertu de la loi du 9 mars 1831. Mais il peut être admis à faire le service d'ordre et de sûreté confié à la garde nationale. (Décr. du 11 janv. 1852, art. 8.)

213. Nous n'avons point à nous occuper ici des étrangers sous le point de vue du droit civil; disons seulement deux mots du droit d'*aubaine* et du *vice de pérégrinité*. On appelait autrefois droit d'*aubaine*, le droit en vertu duquel le Roi recueillait les successions laissées par des étrangers dans son royaume soit à d'autres étrangers, soit à des regnicoles, et *vice de pérégrinité*, l'incapacité dans laquelle était un étranger de succéder à un regnicole. En d'autres termes, l'étranger ou l'*aubain* était incapable autrefois d'acquérir ou de transmettre par voie de succession en France. De nombreuses exemptions furent d'abord accordées à certaines classes d'étrangers, aux marchands, aux étudiants, aux ouvriers; plus tard, des traités intervenus entre la France et certaines nations abolirent le droit d'aubaine et le vice de pérégrinité à l'égard de ces dernières, soit totalement, soit en partie seulement. Dans ce dernier cas, on le remplaçait par un droit de prélèvement sur la valeur des biens, qui variait du quart au dixième, et prenait le nom de droit de *détraction*.

Aboli par le décret du 6 août 1790, le droit d'aubaine n'a plus reparu dans nos lois. Le Code Napoléon a renouvelé un moment contre l'étranger le vice de pérégrinité en France; mais l'art. 726, qui contenait ce principe, a été abrogé par la loi du 14 juillet 1819.

§ II. — *Des personnes morales.*

214. Outre les personnes que nous venons d'énumérer, il existe dans la société des collections d'individus ayant des intérêts communs, des établissements ayant un caractère d'utilité publique, auxquels la loi reconnaît une *personnalité* en leur attribuant le droit de posséder, d'acquérir, d'aliéner, de se présenter en justice pour y plaider en demandant ou en défendant; tels sont : l'Etat, les départements, les communes, les hospices, les fabriques, les églises, les communautés religieuses autorisées, etc. Les intérêts de ces *personnes morales* sont représentés par des agents que les lois ont désignés : ainsi l'Etat est représenté par le préfet pour ce qui tient à son domaine, par l'agent judiciaire du Trésor quant à ses intérêts pécuniaires; les départements sont représentés par les préfets, les communes par les maires, etc.

215. Il ne faut pas confondre les *personnes morales* avec les *autorités publiques*, telles que les tribunaux, ni avec les *corps de fonctionnaires*, tels que l'administration des domaines, des contributions directes, etc. La loi n'attribue pas de personnalité à ces différents corps. Il est cependant des administrations qui agissent en leur nom dans certaines circonstances déterminées par les lois; ainsi les administrations des domaines, des forêts, etc., introduisent des actions devant les tribunaux, mais c'est dans l'intérêt de l'administration générale, dont elles ne sont que les organes.

216. Il ne faut pas confondre non plus les personnes morales dont nous parlons avec les sociétés civiles et commerciales, qui reçoivent aussi cette qualification dans le langage du droit civil. (C. Nap., 1865.) Ces associations n'ont lieu que pour un temps; elles finis-

sent ordinairement avec la vie des associés, ne continuent avec leurs héritiers que par exception. (*Id.*, 1868.) La loi ne s'occupe pas de la tutelle de leurs biens, parce qu'elles n'ont aucun caractère d'utilité publique. Les *personnes morales*, au contraire, reconnues par le droit administratif, ont une durée illimitée; établies dans un but d'utilité publique, elles ont une fortune dont l'Etat surveille la gestion. Ainsi, aux termes de l'art. 910 du Code Napoléon, de la loi du 2 janvier et de l'ordonn. du 2 avril 1817, elles ne peuvent accepter des donations entre-vifs et testamentaires qu'en vertu d'un décret impérial. Les acquisitions à titre onéreux, les aliénations et les actes d'administration sont assujettis à des formes que nous ferons connaître plus tard.

217. Quoique, en thèse générale, on puisse dire que les personnes morales ne meurent pas, quelques-unes cependant peuvent cesser d'exister dans des cas exceptionnels. Ainsi une commune peut être réunie à une autre commune; une congrégation religieuse peut s'éteindre; l'autorisation qui lui a été donnée peut aussi être révoquée. Dans ces différents cas, la loi détermine d'une manière équitable les conséquences de la suppression quant aux biens. (*V.* loi du 18 juillet 1837, art. 5, 6 et 7, et loi du 24 mai 1825, art. 6 et 7.) Mais que devrait-on décider à l'égard des biens appartenant aux *personnes morales* pour lesquelles la loi n'a pas prévu le cas d'extinction? On a dit que, la propriété étant le rapport des personnes aux choses, si les personnes cessaient d'exister, la propriété devait appartenir à l'Etat par droit de déshérence. Nous n'admettons cette proposition que sous des réserves qu'il est important d'expliquer. S'il s'agit d'une personne morale créée dans l'intérêt d'un service public, et qui ne soit, après

tout, qu'un démembrement de l'administration, elle peut cesser d'exister, et sa fortune peut être transportée à une autre branche de service sans aucune injustice : ainsi la caisse d'amortissement a une personnalité; elle a un actif et un passif; elle achète et elle vend; si elle était supprimée, sa dotation devrait être versée dans le Trésor, parce qu'elle n'a d'autre but qu'un service public, et qu'ainsi sa destination principale ne serait pas changée.

Mais on ne devrait pas décider la même chose à l'égard des personnes morales dont les intérêts sont distincts des intérêts généraux. Leur personnalité ne permettrait pas que l'on pût sans injustice les supprimer, et surtout attribuer à l'Etat des biens qui ont une destination spéciale, tant que cette destination peut avoir lieu. Agir autrement, ce serait violer les intentions de ceux qui ont doté ces personnes; ce serait tarir la source des libéralités pour l'avenir. Ainsi la loi qui supprimerait un hospice et qui attribuerait ses biens à l'Etat commettrait un acte de spoliation. Si des raisons, qui devraient être bien puissantes, motivaient la suppression de cet hospice, ses biens du moins ne devraient pas être détournés de la destination charitable qui leur a été donnée. C'est ainsi que la loi du 24 mai 1825 veut que, dans le cas de suppression ou d'extinction d'une congrégation religieuse de femmes, les biens qui ne font pas retour aux donateurs, et ceux qui ont été acquis à titre onéreux, soient attribués et répartis, moitié aux établissements ecclésiastiques, moitié aux hospices des départements dans lesquels étaient situés les établissements éteints et supprimés.

Lorsque nous traiterons des différentes personnes morales, nous ferons connaître les règles qui s'appliquent à l'administration de leurs biens.

LIVRE III.

DES DROITS NATURELS.

DIVISION DE LA MATIÈRE.

Nous avons établi dans l'introduction qu'il existe deux classes de droits : les uns, que nous avons appelés *droits naturels*, étant le but même de la société, doivent être garantis par la loi politique à chacun de ses membres ; les autres, que nous avons appelés *droits politiques*, n'étant pas le but mais le moyen de la société, peuvent varier suivant les formes du gouvernement, et doivent être répartis entre les gouvernés de manière à produire le plus grand bien possible.

Nous nous occuperons dans ce livre des droits *naturels*, et dans le livre suivant, des droits *politiques*.

Les droits naturels sont relatifs aux personnes ou aux choses.

Un titre sera consacré aux premiers,

Un autre titre aux seconds.

TITRE PREMIER.

DES DROITS NATURELS RELATIFS AUX PERSONNES.

CHAPITRE PREMIER.

DE LA LIBERTÉ ET DE L'ÉGALITÉ.

SOMMAIRE.

218. La liberté et l'égalité sont les bases du système actuel.

219. Abolition de l'esclavage.
220. Abolition du servage.
221. Abolition du système féodal par le décret du 4 août 1789.
222. Principes posés par le droit public moderne.
223. De la noblesse et de la Légion-d'Honneur.
224. Majorats.
225. Egalité dans l'administration de la justice.
226. Admissibilité de tous les citoyens aux fonctions publiques.
227. Egale répartition des charges. — Renvoi.
228. De la liberté dans ses rapports avec la société.
229. Des conventions qui peuvent modifier la liberté.
230. Des vœux religieux et de leurs effets dans le for extérieur.
231. De l'engagement pour le service militaire. — Renvoi.
232. De l'emprisonnement prononcé par la loi.
233. Des différentes espèces de prisons.
234. Surveillance de l'administration sur les prisons.
235. Devoirs des gardiens et des guichetiers.
236. Des bagnes. — Colonie pénitentiaire de la Guyane.

218. Nous avons dit dans l'introduction que le but de la société était d'assurer aux hommes l'exercice légitime de leurs facultés naturelles sous l'égale protection de la loi, de telle sorte que chaque individu, maître de ses destinées, n'eût à lutter que contre les obstacles naturels qu'il n'appartient pas aux hommes de faire disparaître. Cette application au droit public du principe de la fraternité évangélique est une des conquêtes de notre époque. Le paganisme, qui n'était que la déification des passions humaines, avait créé l'esclavage; l'invasion des barbares avait ajouté l'inégalité des vainqueurs et des vaincus à l'inégalité des maîtres et des esclaves; la féodalité avait organisé les priviléges. Au développement du principe chrétien est due la destruction de ces deux vices dans l'organisation de notre pays. L'esclavage d'abord a succombé sous les efforts directs et puissants de l'Eglise. Le mouvement de 1789 a fait disparaître le servage et les priviléges, et proclamé la liberté et l'égalité.

219. L'esclavage, cet abus de la force, avait obtenu chez les peuples de l'antiquité la sanction de la loi, l'approbation des philosophes et des publicistes. Les lois des Grecs et des Romains contiennent, relativement aux droits des maîtres sur les esclaves, des règles d'une barbarie révoltante; les mœurs ne le cédaient point aux lois en cruauté (1). Le paganisme encourageait l'esclavage, et Aristote, le plus illustre représentant de la philosophie ancienne, y voyait une condition nécessaire de toute société parfaite (2); il reconnaissait deux natures dans les hommes, l'une libre et l'autre esclave. Un concile du xe siècle a le premier proclamé le principe que tous les hommes sont égaux, et c'est l'influence du christianisme sur les masses qui a produit l'abolition graduelle de l'esclavage en Europe. Mais cette cruelle institution existe encore dans toute sa force chez la plupart des peuples que n'ont point éclairés les lumières du christianisme, et, ce qui est plus étonnant, il se retrouve dans une partie de l'Amérique, au milieu d'un peuple qui se dit chrétien et qui a posé la souveraineté de tous comme principe de son droit public. Enfin quelques nations européennes le tolèrent encore dans leurs colonies. Depuis plus d'un quart de siècle, l'horrible trafic connu sous le nom de *traite des nègres* a été proscrit par le droit public et international européen. Mais la France a précédé tous les autres peuples par sa généreuse initiative. Depuis longtemps le droit public de la France continentale a proscrit l'esclavage non-seulement à l'égard des nationaux, mais encore à l'égard des étrangers qui se trouvent sur le sol français. Une ordonnance de Louis le Hutin de 1315 déclare que

(1) *V.* Denis d'Halicarnasse, liv. VII, § LXXIII.
(2) Polit., liv. I, ch. IV, V et VI.

tout le monde en France doit être franc. « Toutes personnes sont franches en ce royaume, dit Loisel, *Institutes coutumières*, t. 1, n° 6, et sitôt qu'un esclave a atteint les marches d'icelui, il est affranchi. — Aujourd'hui que l'esclavage est entièrement aboli parmi nous, ajoute Laurière, son commentateur, tout esclave est libre dès le moment qu'il a mis le pied dans le royaume. » Enfin un décret du 28 septembre 1791 porte : « Tout individu est libre aussitôt qu'il est entré en France. »

En ce qui concerne les colonies françaises, des tentatives d'affranchissement avaient été faites sur la fin du dernier siècle. On sait ce qu'avait amené l'imprudente loi du 4 février 1794; on connaît les horribles catastrophes des colonies et la perte de St-Domingue. Le décret du 30 mai 1802 rétablit le régime antérieur à 1789; néanmoins, depuis cette époque, le gouvernement s'est occupé d'amener l'amélioration du sort des esclaves et de procurer leur affranchissement progressif. (*V.* les ord. des 12 juillet 1832, 29 avril 1836.) L'abolition définitive de l'esclavage a été prononcée par le décret du gouvernement provisoire du 27 avril 1848. L'indemnité attribuée aux anciens possesseurs d'esclaves a été réglée par la loi du 30 avril 1849: elle se compose d'une rente de 6 millions 5 p. 0[0, inscrite au grand-livre, et dont les inscriptions ont été délivrées aux indemnitaires au fur et à mesure que leurs droits ont été liquidés définitivement. (L 30 juill. 1850) (1).

Le principe que le sol de la France affranchit l'esclave qui le touche est appliqué aux colonies et aux

(1) *V.* le décret du 24 novembre 1849, qui détermine les formes des demandes en indemnité, crée des commissions de liquidation, fixe les bases de la sous-répartition, établit des moyens de recours contre les décisions des commissions, etc.

possessions de l'empire. Il est interdit à tout Français, même en pays étranger, de posséder, d'acheter ou de vendre des esclaves et de participer, soit directement, soit indirectement, à tout trafic ou exploitation de ce genre, sous peine de perdre la qualité de citoyen français. Un délai de trois années a été accordé aux Français atteints par ces prohibitions pour se conformer au décret. Ceux qui deviennent possesseurs d'esclaves en pays étranger par héritage, don ou mariage, doivent, sous la même peine, les affranchir ou les aliéner dans le délai de dix ans à partir du jour où leur possession a commencé. (L. du 11 fév. 1851.)

220. Si, à l'époque où la révolution de 1789 éclata, l'esclavage antique avait disparu de la France continentale, il existait encore des serfs attachés à la glèbe, transmissibles avec le domaine, privés de la liberté de leurs personnes, ne pouvant en général transmettre leurs biens à leurs enfants. Une foule d'autres droits dérivant de la féodalité pesaient sur les personnes et sur les choses. A côté de nombreuses servitudes existaient de nombreux priviléges; exemptions de certaines charges publiques, juridictions exceptionnelles, droit presque exclusif pour certaines personnes de remplir certains emplois, d'arriver à certaines dignités; la liberté elle-même n'était souvent qu'un privilége, et l'inégalité existait jusque dans les supplices. Les derniers vestiges de la féodalité n'ont été effacés que par le décret du 4 août 1789, dont nous allons citer les dispositions les plus importantes.

221. « L'Assemblée nationale détruit entièrement le régime féodal, et décrète que, dans les droits et devoirs tant féodaux que censuels, ceux qui tiennent à la main-morte réelle ou personnelle et à la servitude person-

nelle, et ceux qui les représentent, sont abolis sans indemnité, et tous les autres déclarés rachetables... (Art. 1.)

» Le droit exclusif des fuies et colombiers est aboli... (Art. 2.)

» Le droit exclusif de la chasse et des garennes ouvertes est pareillement aboli, et tout propriétaire a le droit de détruire et de faire détruire, seulement sur ses possessions, toute espèce de gibier, sauf à se conformer aux lois de police... M. le président sera chargé de demander au Roi le rappel des galériens et des bannis pour simple fait de chasse, l'élargissement des prisonniers actuellement détenus, et l'abolition des procédures existant à cet égard. (Art. 3.)

» Toutes les justices seigneuriales sont supprimées sans aucune indemnité... (Art. 4.)

» Les dîmes de toute nature et les redevances qui en tiennent lieu, sous quelques dénominations qu'elles soient connues et perçues..., sont abolies. (Art. 5.)

» Toutes les rentes foncières perpétuelles... sont rachetables. Les champarts de toute espèce le sont pareillement... Défenses sont faites de ne plus, à l'avenir, créer aucune rente non remboursable. (Art. 6.)

» La vénalité des offices de judicature et de municipalité est supprimée... La justice sera rendue gratuitement. (Art. 7.)

» Les priviléges pécuniaires personnels ou réels, en matière de subsides, sont abolis à jamais La perception se fera sur tous les citoyens et sur tous les biens de la même manière et dans la même forme. (Art. 9.)

» Une constitution nationale et la liberté publique étant plus avantageuses aux provinces que les priviléges dont quelques-unes jouissaient, et dont le sacrifice est nécessaire à l'union intime de toutes les parties de

l'empire, il est déclaré que tous les priviléges particuliers des provinces, principautés, pays, cantons, villes et communautés d'habitants, soit pécuniaires, soit de toute autre nature, sont abolis sans retour, et demeureront confondus dans le droit commun de tous les Français. (Art. 10.)

» Tous les citoyens, sans distinction de naissance, pourront être admis à tous les emplois et dignités ecclésiastiques, civils et militaires, et nulle profession utile n'emportera dérogance. (Art. 11.) »

222. Il est d'autant plus important de nous reporter aux dispositions que nous venons de citer, qu'elles ont servi de base aux Chartes et Constitutions qui nous ont régis depuis 1789. L'acte constitutionnel du 14 janvier 1852 ne se préoccupe même pas de consacrer par une énumération nouvelle les libertés et les garanties nationales; il se contente de dire, art. 1er: « La Constitution recon-
» naît, confirme et garantit les grands principes pro-
» clamés en 1789, et qui sont la base du droit public des
» Français. » C'est donc dans le décret du 4 août notamment qu'il faut étudier nos libertés publiques. Il faudra presque toujours y puiser le principe des propositions qui vont suivre (1).

223. Le décret du 4 août, en enlevant tous ses priviléges à la noblesse héréditaire, l'avait néanmoins respectée dans son existence; l'illustration et le nom transmis par des aïeux sont en effet un patrimoine aussi sacré que tout bien corporel. Mais la noblesse fut

(1) Les principes posés dans le décret du 4 août ont été appliqués dans les décrets des 15 mars, 18 déc. 1790, 13 avril et 18 sept. 1791.— Voir surtout le décret en forme d'instruction sur les droits seigneuriaux déclarés rachetables, du 15 juin 1791. — L'envoi officiel du décret du 4 août n'ayant eu lieu que le 3 nov. 1789, le régime féodal a légalement subsisté jusqu'à ce jour. (Arrêt de la Cour de cassation du 26 fruct. an II.) V. Merlin, Questions de droit, v° *féodalité*.

abolie par le décret du 19 juin 1790, qui poussa ainsi jusqu'à l'exagération le principe de l'égalité. Le décret impérial du 1er mars 1808 créa une nouvelle noblesse destinée à relever l'éclat nécessaire au trône. L'art. 71 de la Charte de 1814 disait : « La noblesse ancienne reprend ses titres, la nouvelle conserve les siens. » On retrouvait dans l'art. 62 de la Charte de 1830 une disposition identique. Un décret du 29 février 1848, et bientôt après l'art. 10 de la Constitution républicaine, déclarèrent « aboli à tout jamais tout titre nobiliaire, » toute distinction de naissance, de classe ou de caste. » Mais ces deux actes ont été abrogés par le décret du 24 janvier 1852, qui de nouveau reconnaît les titres de noblesse. Seulement, d'après les principes proclamés en 1789, la noblesse n'est qu'une distinction purement honorifique, que le prince peut conférer à qui bon lui semble, qui n'attribue à ceux qui en sont revêtus aucun privilége et ne les exempte d'aucune des charges de la société (1).

Une Légion-d'Honneur, instituée pour récompenser les services civils et militaires, a été créée par la loi du 29 floréal an X, remplacée par le décret organique du 16 mars 1852, qui résume aujourd'hui toute la législation sur cette matière. L'administration de l'ordre est confiée à un grand chancelier qui travaille avec l'Empereur. Au-dessous de l'ordre de la Légion-d'Honneur, il a été créé une médaille militaire décernée aux sous-officiers et soldats. (Décr. du 22 janvier 1852, art. 11. Décr. du 29 février et du 9 novembre 1852.) Des décorations de différentes natures, instituées par des souverains étrangers, et même par des corporations, donnaient lieu à de nombreux abus ; pour y remé-

(1) D'après le Code pénal revisé en 1832, la noblesse n'a même plus les garanties qu'elle possédait autrefois contre l'usurpation des titres.

dier, le décret du 13 juin 1853 a prohibé le port de toute décoration qui n'aurait pas été conférée par une puissance souveraine et autorisée par l'Empereur.

224. Les lois de la révolution, en effaçant les distinctions politiques qui existaient entre les personnes, ont en même temps rendu libres les biens frappés d'inaliénabilité, qui, sous le nom de *majorats*, se transmettaient de mâle en mâle par ordre de primogéniture pour soutenir le rang de la famille. En 1808, l'empereur Napoléon, cherchant dans la création d'une noblesse nouvelle un appui pour les institutions qu'il venait de fonder, rétablit les majorats en même temps que les titres héréditaires. Il voulait par là « entourer le trône de la splendeur qui convient à sa dignité, nourrir au cœur des sujets une louable émulation en perpétuant d'illustres souvenirs, et en conservant aux âges futurs l'image toujours présente des récompenses qui, sous un gouvernement juste, suivent les grands services rendus à l'Etat (1). » On créa trois espèces de *majorats* : les uns étaient composés de biens personnels aux titulaires, et on les appela *majorats sur demande ;* les autres, auxquels on donna le nom de *majorats de propre mouvement*, étaient constitués par l'Empereur, de biens pris dans *le domaine extraordinaire*, lequel se composait d'une portion déterminée des domaines de l'Etat et de biens réservés dans les pays conquis, et était destiné à fournir *des dotations* aux soldats, officiers et généraux qui s'étaient distingués par leur valeur et leurs services. Les dotations étaient irrévocables, transmissibles de mâle en mâle, et réversibles au *do-*

(1) *V.* décr. des 1er mars, 24 juin 1808 ; — S.-C. du 14 août 1808; décr. des 21 déc. 1808, 4 et 17 mai, 4 juin 1809; avis du Conseil d'État, 4 août 1809; décr. des 3 mars 1810, 24 août, 14 oct. et 22 déc. 1812, et 11 nov. 1813.

mains extraordinaire en cas d'extinction de la descendance masculine. (S.-C. 30 janv. 1810.) Enfin on reconnut une troisième espèce de majorats, appelés *mixtes* parce qu'ayant pour base une dotation impériale, ils étaient complétés en biens personnels du fondateur jusqu'à concurrence du revenu exigé pour chaque titre par les statuts.

L'institution des majorats, qui fondait une aristocratie territoriale et enlevait à la circulation des biens qu'elle concentrait dans les mains de quelques grands propriétaires, a été attaquée, sous le point de vue politique, comme contraire au principe d'égalité; sous le point de vue économique, comme nuisible à la production. Cependant la législation impériale avait créé un état de choses qu'il était impossible de brusquement renverser, parce qu'il avait donné lieu à des arrangements de famille et fait naître des droits respectables. Les lois du 12 mai 1835 et du 17 janvier 1849 ont cherché à combiner tous les intérêts. La loi de 1835 a interdit pour l'avenir toute institution de majorats, et réduit la transmission de ceux qui existaient à deux degrés, non compris l'institution. Le fondateur d'un majorat peut le révoquer en tout ou en partie, ou en modifier les conditions, à moins qu'à l'époque de la promulgation de la loi, il n'existât un appelé qui eût contracté un mariage non dissous, ou dont il fût resté des enfants.

Quant aux majorats de propre mouvement, ils continuent à être possédés et transmis conformément aux actes d'investiture. Les rédacteurs de la loi de 1835 n'hésitèrent pas à les maintenir. « On peut s'accorder » à reconnaître que toute innovation en cette matière » était impraticable; car, d'une part, on ne pouvait » enlever aux familles des biens qu'elles avaient reçus » de l'Etat comme juste récompense de leurs services,

» et d'autre part, en consolidant ces biens entre les
» mains des possesseurs actuels ou de leurs successeurs
» à un degré déterminé, on aurait privé l'Etat lui-
» même du retour qui tôt ou tard doit s'effectuer à son
» profit (1). »

La loi du 17 janvier 1849 est venue combler quelques lacunes de la loi de 1835, ou en expliquer certaines parties obscures. Elle a réglé cinq points principaux (2); nous n'en relaterons qu'un..... La loi de 1835, après avoir interdit pour l'avenir toute institution de majorats, réduisait la transmission de ceux existants à deux degrés, *non compris l'institution*. Ces expressions avaient donné lieu à un doute qui est résolu par la loi nouvelle : l'art. 1er dit que les majorats de biens particuliers qui auront été transmis à *deux degrés* successifs, à *partir* du 1er titulaire, seront abolis, et que les biens qui les composent seront libres entre les mains de ceux qui en seront investis. La transmission, toutefois, n'a lieu qu'au profit des appelés déjà nés ou conçus lors de la promulgation de la loi du 17 janvier 1849. (La promulgation est du 11 mai 1849.) S'il n'existait pas d'appelés à cette époque, ou si ceux qui existaient décèdent avant l'ouverture de leur droit, les biens des majorats deviennent immédiatement libres entre les mains du possesseur. (L. du 17 janvier 1849, art. 1, 2.)

225. L'inégalité qui existait autrefois dans la société se reproduisait aussi dans l'administration de la justice. Certaines personnes avaient le privilége d'entraîner devant des juridictions spéciales ceux contre lesquels elles plaidaient. L'ordre des juridictions était aussi quelque-

(1) Rapport de M. Valette à l'Assemblée constituante dans la séance du 6 janvier 1849.

(2) *V.* le même rapport, dont les conclusions ont été adoptées, § 18.

fois troublé par la création de tribunaux extraordinaires, par des commissions auxquelles on déférait le jugement d'affaires trop souvent capitales. De semblables abus ne peuvent se renouveler aujourd'hui : la juridiction des différents tribunaux est déterminée par des lois qui donnent à chaque personne, et pour chaque affaire, des juges désignés à l'avance et d'une manière générale. Personne ne peut s'y soustraire ; l'Empereur lui-même peut être appelé devant les tribunaux par le plus humble des citoyens, pour les contestations relatives à la liste civile ou au domaine privé, et il doit se soumettre à leur jugement, comme à la loi dont ce jugement est l'application. Aucun individu ne peut être enlevé à ses juges naturels.

226. Les art. 9 et 11 du décret du 4 août 1789 veulent que la perception des impôts se fasse sur tous les citoyens et sur tous les biens de la même manière et dans la même forme, et que tous les Français soient également admissibles aux emplois civils et militaires. Le principe de l'admissibilité aux fonctions publiques n'est point exclusif des restrictions résultant de la nécessité de constater la capacité des candidats, ou d'assurer la récompense d'anciens services. Des lois, des ordonnances, des règlements déterminent, pour les différentes fonctions, les conditions d'admissibilité et d'avancement. C'est ainsi que des études de droit sont exigées des candidats à la magistrature, que des concours ouvrent la carrière de l'enseignement public, que des écoles spéciales, dans lesquelles on n'est admis qu'après de sévères examens, fournissent des sujets à différents services publics, etc.

227. Les charges sociales pèsent sur toutes les classes de la société, sur toutes les espèces de biens. La répartition de ces charges forme une des branches les

plus importantes du droit administratif. Elle sera l'objet d'un titre particulier.

228. Nous avons maintenant à nous occuper spécialement de la liberté, que nous avons définie, dans l'introduction, « l'exercice légitime des facultés de tout » homme, mises en harmonie avec les nécessités et » les exigences du corps social (Rossi). » La liberté doit être considérée : 1° dans les actes extérieurs proprement dits, tels que la liberté d'action, de locomotion, etc.; 2° dans les actes qui ont rapport au développement de la pensée et des sentiments moraux, tels que les discours, les publications, le culte, l'enseignement, etc. Nous l'étudierons sous ces différents rapports dans les chapitres suivants ; nous nous contentons de poser ici quelques règles générales qui serviront d'introduction à cette matière.

229. Les conventions que les hommes passent entre eux produisent, quand elles réunissent les conditions voulues par la loi, un lien de droit qui modifie la liberté des contractants, en ce sens qu'ils peuvent être forcés d'exécuter les obligations qu'ils se sont imposées ; le droit public intervient ici pour déterminer quelles seront les limites de cette faculté de s'obliger, afin d'empêcher qu'elle ne dégénère en oppression. Les obligations peuvent avoir l'une de ces trois choses pour objet : *donner*, *faire*, *ne pas faire*. Les obligations de donner, ne pouvant pas par leur nature compromettre la liberté, ne sont soumises, quant à leur effet, à aucune restriction ; quant à leur durée, elles ne peuvent grever perpétuellement le débiteur, qui a toujours le droit de se libérer d'une manière définitive, lors même qu'il se serait enlevé cette faculté par le contrat. (C. N., 530, 1191.) Les obligations *de faire* sont assujetties à des restrictions plus grandes, parce qu'il est plus facile d'en

abuser : aujourd'hui les *personnes* ne peuvent plus être soumises à des obligations perpétuelles, soit envers d'autres personnes, soit surtout envers des propriétés ; elles peuvent s'engager *à faire* soit un acte, soit une série d'actes, ou bien encore promettre tout leur temps, tous leurs services. Mais ces engagements n'ont jamais lieu que pour un temps ou pour une entreprise déterminés ; en cas d'inexécution, ils se résolvent en dommages-intérêts, et ne peuvent entraîner par eux-mêmes de contrainte personnelle. Il en est de même dans le cas de l'obligation de *ne pas faire ;* son inexécution donne lieu à des dommages-intérêts, et à la destruction de ce qui a été fait par contravention à l'engagement. (C. Nap., 637, 1142, 1780.)

230. Parmi les institutions de nature à entraver la liberté individuelle, il faut placer les vœux prononcés par les personnes qui se consacrent à l'état monastique. Il y en a de trois sortes : ce sont les vœux de pauvreté, d'obéissance et de chasteté. Par le premier on renonce à rien posséder en propre ; par le second on s'oblige à obéir à tous les ordres d'un supérieur, et par le troisième on s'astreint au célibat. Avant 1789, ces vœux n'obligeaient pas seulement dans le for intérieur, mais ils étaient encore reconnus et sanctionnés par la loi civile, qui intervenait pour assurer leur effet. Lorsqu'ils étaient perpétuels, la personne qui les avait prononcés éprouvait une sorte de mort civile et ne pouvait contracter un mariage valable. Les vœux, abolis par la loi du 13 février 1790, ont été rétablis par le décret du 18 février 1809, à l'égard des religieuses faisant partie des congrégations de femmes, mais avec des modifications qui rendent cette exception sans danger. Les élèves ou novices ne peuvent faire de vœux qu'autant qu'elles ont seize ans accomplis, et qu'elles ont obtenu

les consentements requis pour contracter mariage par les art. 148, 149, 150, 159 et 160 du Code Nap. : elles ne peuvent se lier que pour une année, tant qu'elles n'ont pas 21 ans; passé cet âge, elles peuvent faire des vœux pour cinq ans. L'engagement est contracté en présence de l'évêque ou d'un ecclésiastique désigné par lui, et de l'officier de l'état civil, qui dresse l'acte et le consigne sur un registre double, dont un exemplaire est déposé entre les mains de la supérieure, et l'autre à la municipalité (1).

Le décret de 1809 a-t-il rendu aux vœux religieux, pour le temps pendant lequel ils peuvent être formés, les effets civils qu'ils produisaient avant la loi de 1790? Nous ne le pensons pas. A la vérité, l'autorité civile intervient pour constater le vœu; mais le décret de 1809 et la loi du 24 mai 1825 ont eu simplement pour but de rétablir les communautés religieuses de femmes, de leur donner une existence légale en tant que personnes morales, de régulariser la prestation des vœux et d'éviter les abus auxquels elle pouvait donner lieu. Le principe dominant dans notre droit, que nul ne peut efficacement renoncer à sa liberté, ne doit subir d'exception qu'en vertu d'une disposition formelle. Aussi l'autorité ecclésiastique elle-même n'a jamais

(1) Décr. du 18 fév. 1809, art. 7 et 8. Les dispositions de ce décret, qui ne concernait que les congrégations *hospitalières* de femmes, s'appliquent aujourd'hui à toutes les congrégations autorisées par la loi du 24 mai 1825. En fait, l'intervention de l'officier civil n'a jamais lieu, et le décret sur ce point paraît tombé en désuétude. La Cour de Poitiers a déclaré, ainsi que l'avait fait avant elle le tribunal de Niort, que la présence de l'officier de l'état civil et la rédaction de l'acte ne sont pas exigés à peine de nullité. (C. de Poit., 29 mai 1845. Dames Blanches.) La Cour de cassation a décidé dans la même affaire que ces formalités sont introduites dans l'intérêt de la liberté, et qu'il n'appartient pas aux tiers qui ont des intérêts à débattre avec la communauté de les invoquer. (C. C. civ., 23 mai 1849. Hermon.)

pensé, depuis le rétablissement des communautés, qu'il lui fût permis de retenir malgré elle une religieuse qui voudrait rompre son engagement; et l'archevêque de Paris ainsi que l'évêque d'Hermopolis ont reconnu, dans la discussion de la loi du 24 mai 1825 à la Chambre des Pairs, que les vœux ne pouvaient plus avoir la même portée qu'autrefois, qu'ils n'affectaient pas la capacité civile des personnes, et n'ôtaient pas la faculté de se marier à celles qui voudraient cesser de s'y montrer fidèles (1). Au résumé, nous croyons que les vœux perpétuels ou temporaires des religieuses ne produisent aucun effet dans le for extérieur, et n'obligent celles qui les font que devant Dieu (2).

231 La nécessité d'entretenir une force armée pour la défense du territoire a créé les obligations du service militaire, qui modifient temporairement la liberté de ceux sur lesquels elles pèsent, ou qui les acceptent volontairement. Enfin la liberté est plus ou moins modifiée par l'exercice de la puissance paternelle et de la puissance maritale. Nous parlerons du service militaire en traitant des charges publiques, et des puissances paternelle et maritale dans le chapitre suivant.

232. La privation de la liberté corporelle et la détention dans un lieu déterminé, pendant un temps plus ou moins long, et même pendant toute la vie, sont admises par notre législation dans certains cas que nous déterminerons bientôt. Le principe de la liberté ne reçoit alors que des exceptions individuelles, motivées par les

(1) Réquisitoire du procureur général près la Cour de cassation lors de l'arrêt du 21 fév. 1838. (Dalloz, R. P., t. 38. 1. 123.)

(2) Telle est aussi l'opinion exprimée par le garde des sceaux dans une lettre au procureur général de Douai du 14 mars 1838, citée par M. Vuillefroy, p 193, en note. Nous n'entendons pas parler ici du célibat des prêtres, qui repose sur d'autres considérations, et qui dérive d'autres lois.

considérations sociales les plus graves ; il est garanti contre l'arbitraire par les art. 114, 341 et suivants du Code pénal, qui prévoient et répriment les attentats contre la liberté des personnes. Ce principe est garanti également par les dispositions relatives à l'établissement de lieux de détention dans lesquels doivent être conduits les individus que l'on est obligé de priver de leur liberté. Ces lieux étant soumis à la surveillance de l'administration, nous indiquerons ici les règles qui les régissent.

233. Les prisons sont divisées en cinq classes : 1° maisons de police municipale ; 2° maisons d'arrêt ; 3° maisons de justice ; 4° maisons de correction ; 5° maisons de détention. (Arrêté ministériel du 20 octobre 1810, art. 10.)

Les maisons de police municipale sont établies dans chaque arrondissement de justice de paix ; elles sont destinées à la reclusion des condamnés par voie de police municipale ; elles servent aussi de dépôt de sûreté pour les prévenus, les accusés et les condamnés que l'on transfère d'une prison dans une autre, ou qui ne sont pas encore frappés d'un mandat d'arrêt. (*Id.*, 4, 8.)

Les maisons d'arrêt et de justice ont cela de commun qu'elles sont destinées aux individus non encore jugés. Les premières reçoivent les prévenus de délits de la compétence des tribunaux de police correctionnelle. Les accusés de crimes de la compétence de la Cour d'assises y sont aussi placés dans des quartiers séparés, jusqu'à ce qu'il soit rendu contre eux une ordonnance de prise de corps ; quand l'ordonnance de prise de corps est rendue, les accusés sont transférés dans la maison de justice. Il y a une *maison de justice* auprès de chaque Cour d'assises, et une *maison d'arrêt* auprès de chaque tribunal de première instance.

Les maisons de correction sont destinées à renfermer les condamnés par voie de police correctionnelle, et elles peuvent en outre recevoir les prisonniers pour dettes, et les enfants à renfermer sur la demande de leur famille. (C. d'instr. crim., 11.)

Les maisons centrales de détention sont constituées : 1° maisons de force pour renfermer les individus des deux sexes condamnés à la reclusion, les femmes et les filles condamnées aux travaux forcés (C. pén., 16, 20); 2° maisons de correction pour les condamnés par voie de police correctionnelle, lorsque la peine à subir n'est pas moins d'une année. (*Id.*, 40; ord. du 2 avril 1817.)

234. Le maire de chaque commune où il y a une maison d'arrêt, une maison de justice ou une prison, est tenu de faire, au moins une fois par mois, la visite de ces maisons, dont il a la police; il doit veiller à ce que la nourriture des prisonniers soit suffisante et saine. Dans les communes où il y a plusieurs maires, c'est le préfet de police ou le commissaire général de police qui remplit sur ce point les fonctions du maire. Le préfet doit aussi visiter les prisons au moins une fois par an. (C. d'inst. crim., 611, 612, 613.. L'administration, le régime et la police intérieure de ces différentes maisons sont de plus soumis à l'inspection journalière d'un conseil gratuit et charitable de cinq membres, nommés par le ministre sur la présentation du préfet, et présidés par le maire. Le décret du 24 mars 1848 avait suspendu le travail dans les prisons, en invoquant l'intérêt des ateliers libres. Après la loi du 15 janvier 1849, qui a commencé le retour aux anciennes traditions, est venu le décret du 25 février 1852, en vertu duquel le travail doit être réorganisé dans toutes les prisons. On a mis fin ainsi aux désordres si graves résultant de l'oisiveté, et d'autre part on prend des précautions pour prévenir

la réduction des prix de main-d'œuvre du travail libre par l'effet du travail dans les établissements de répression.

235. Les gardiens et guichetiers des prisons sont nommés par les préfets, sur la présentation du maire de la commune où elles sont établies; ils sont tenus d'avoir des registres signés et paraphés par le juge d'instruction pour les maisons d'arrêt, par le président de la Cour d'assises pour les maisons de justice, et par le préfet pour les prisons pour peine. Les gardiens ne peuvent recevoir ni retenir aucune personne qu'en vertu soit d'un mandat de dépôt, soit d'un mandat d'arrêt, soit d'un arrêt de renvoi devant une Cour d'assises, d'un arrêt ou jugement de condamnation à une peine afflictive ou à un emprisonnement; la transcription de cet acte doit être faite sur leurs registres. (C. d'inst. crim., 608.)

Les permis de communiquer sont accordés par le juge d'instruction lorsqu'il s'agit de détenus, et par l'administration lorsqu'il s'agit de condamnés (1).

236. Outre les prisons, il existe des établissements formés dans les ports de mer qui portent le nom de *bagnes* et sont destinés à recevoir les hommes condamnés aux travaux forcés à perpétuité. Le ministère de la marine en a la surveillance. Les bagnes, centres redoutables de corruption, appelaient depuis longtemps une réforme. Leur suppression est aujourd'hui arrêtée en principe. Un décret du 27 mars 1852 dispose que, sans attendre la loi qui doit modifier le Code pénal quant au mode d'application des travaux forcés pour l'avenir, le gouvernement peut faire passer à la Guyane

(1) *V.* le décr. du 5 août 1850 sur le patronage des jeunes détenus, et le décr. du 15 janv. 1852 sur l'organisation du corps des inspecteurs généraux des prisons.

française, pour y subir leurs peines, un certain nombre de condamnés détenus dans les bagnes. Cette mesure a déjà reçu en grande partie son exécution; un des trois bagnes est déjà complétement fermé. D'autre part, en débarrassant le sol de la France de ces vastes foyers d'immoralité, à côté de l'intérêt du pays, le décret poursuit la réforme du condamné. Il offre une prime à la bonne conduite en la récompensant lorsqu'elle s'est soutenue pendant plusieurs années : 1° par l'autorisation du travail libre; 2° par l'autorisation de contracter mariage; 3° par la concession d'un terrain. Les femmes condamnées aux travaux forcés peuvent être conduites à la Guyane française et placées sur un établissement créé dans la colonie; elles y sont employées aux travaux de leur sexe (1).

CHAPITRE II.

DES RESTRICTIONS AU PRINCIPE DE LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE.

SOMMAIRE.

237. Motifs des restrictions au principe de la liberté.
238. Puissance paternelle.

(1) Nous n'indiquons ici que les dispositions essentielles du décret du 27 mars 1852. Par cette réforme importante, et quelles que soient d'ailleurs les objections de détail que l'on puisse faire, le gouvernement impérial annonce l'intention arrêtée de modifier le système adopté jusqu'à ce jour dans les moyens de répression. Déjà on était entré dans cette voie par l'essai, sur quelques points du pays, de l'emprisonnement cellulaire, et des colonies agricoles pénitentiaires pour les enfants. On lira avec intérêt sur ces matières différents ouvrages de M. Charles Lucas, une étude sur le système pénitentiaire aux Etats-Unis de MM. Ch. de Beaumont et de Tocqueville, des articles sur la répression pénale publiés actuellement (1853) par M. Bérenger dans la *Revue de législation*.

239. Puissance maritale.
240. Aliénation mentale. — Renvoi.
241. Contrainte par corps.
242. Arrestation préalable.
243. Cas de flagrant délit.
244. Cas où le délit n'est pas flagrant. — Différentes espèces de mandats.
245. Ordonnance de prise de corps.
246. Arrestation à l'audience.
247. Formes de l'arrestation.
248. Surveillance de la haute police.
248 *bis* Expulsion administrative de certains individus du département de la Seine et de l'agglomération lyonnaise.
249. Inviolabilité du domicile. — Cas où l'on peut y pénétrer.
250. Peines contre les fonctionnaires qui attentent à la liberté individuelle ou qui violent le domicile.
251. Moyens de s'opposer à une arrestation illégale.
252. Arrestation préalable dans les cas où le délit n'emporte pas peine afflictive ou infamante. — Gendarmerie.
253. Attroupements de voleurs ou de brigands.
254. Attroupements séditieux.
255. De l'état de paix, de l'état de guerre, et de l'état de siége.

237. Les restrictions au principe de la liberté individuelle sont de deux sortes : ou bien elles dérivent de l'état même de l'individu à la liberté duquel on impose des limites, ou bien ces restrictions sont établies dans la prévision de faits qu'il est indispensable de réprimer ou de surveiller. Dans la première catégorie nous plaçons les restrictions à la liberté individuelle résultant de l'état d'enfant mineur sous puissance paternelle ou de femme sous puissance de mari ; dans la seconde catégorie nous rangeons la contrainte par corps, l'arrestation préalable, la détention par suite de mandats, l'emprisonnement, la mise sous la surveillance de la police, les mesures de police administrative à l'égard des aliénés, etc., etc.

238. L'enfant reste sous l'autorité de ses parents jusqu'à sa majorité ou son émancipation ; il ne peut quitter la maison paternelle sans la permission de ses

père, mère ou tuteur, excepté pour enrôlement à l'âge de 20 ans révolus : par conséquent, le mineur qui quitterait, sans ce consentement, soit la maison paternelle, soit le lieu où il aurait été placé, devrait y être reconduit sur la simple demande des père, mère ou tuteur, ou même de la personne à laquelle il aurait été confié. Le père qui a des sujets de mécontentement très-graves sur la conduite d'un enfant a le droit, quand il a moins de 15 ans, de le faire détenir pendant un mois au plus; il lui suffit d'adresser sa demande au président du tribunal de première instance, qui ne peut lui refuser l'ordre d'arrestation. Passé cet âge, jusqu'à la majorité ou l'émancipation, le père n'a plus que le droit de requérir la détention pendant un temps qui ne peut excéder six mois : il s'adresse au président du tribunal, qui, après en avoir conféré avec le procureur impérial, peut refuser la détention, l'accorder, ou abréger le temps demandé par le père. Ces droits appartiennent aussi aux père et mère des enfants naturels légalement reconnus.

Lorsque le père est remarié, lorsque l'enfant a des biens personnels ou exerce un état, sa détention n'a lieu, quel que soit son âge, que par voie de réquisition. La mère survivante et non remariée peut faire détenir son enfant, mais avec le concours des deux plus proches parents paternels, et par voie de réquisition seulement; enfin le tuteur, autorisé par le conseil de famille, peut provoquer aussi la reclusion de son pupille. (C. Nap., 372 à 383.) (1).

(1) « Il y a aussi un droit consacré par nos lois civiles, et dont l'exer-
» cice est en quelque sorte suspendu par le vice de nos prisons; nous
» voulons parler du pouvoir qui appartient aux parents de faire détenir
» ceux de leurs enfants mineurs dont la conduite est répréhensible.
» Quels parents voudront user de leur autorité, s'ils savent dans quel

239. La femme mariée, aux termes de l'art. 214 du Code, est obligée d'habiter avec son mari et de le suivre partout où il juge à propos de résider. La loi garde le silence sur les moyens que peut employer le mari pour contraindre la femme à revenir au domicile conjugal ou à le suivre partout où il doit aller, et les auteurs ne sont point d'accord sur la question de savoir si l'on peut exercer sur la femme une contrainte personnelle, lorsque les autres moyens sont insuffisants. Nous pensons que lorsqu'un jugement a ordonné à la femme de se réunir à son mari, conformément au principe du Code Nap., ce jugement doit être exécuté par tous les moyens que donne la loi pour procurer l'exécution des ordres de la justice. La femme peut donc alors être ramenée par la force, *manu militari*, au domicile conjugal, sans toutefois qu'elle puisse y être retenue prisonnière. Mais la puissance maritale, de même que la puissance paternelle, doit être renfermée dans de justes limites; la séquestration de la personne, soit par forme de châtiment, soit comme mesure de précaution, de même que les autres violences, pourrait entraîner contre le mari des condamnations criminelles.

240. L'aliénation mentale entraîne aussi des restrictions de la liberté. Nous les ferons connaître en traitant des hospices d'aliénés, au tome III.

241. L'emprisonnement est admis par les lois civiles

» foyer de corruption leur enfant sera jeté en quittant la maison pater-
» nelle ?

» Il y a donc sous ce rapport, dans le régime de nos prisons, une
» lacune qu'il importe de remplir. On y parviendrait par l'établissement
» de maisons de refuge ou de correction, fondées à l'imitation de celles
» dont nous avons présenté le tableau. (*Les maisons de refuge améri-*
» *caines de Boston, de New-York et de Philadelphie.*) » (MM. de Beaumont et de Tocqueville. — Système pénitentiaire aux Etats-Unis, 3me part, chap. 2, p. 222.)

et commerciales pour contraindre un débiteur à l'exécution de ses obligations; mais ce n'est qu'un moyen exceptionnel dont l'emploi ne peut avoir lieu que dans des circonstances graves. La législation relative à la contrainte par corps a été refondue dans la loi du 17 avril 1832, qui détermine les cas dans lesquels l'emprisonnement peut être ordonné, les personnes qui sont contraignables, la durée de la contrainte. Nous nous occuperons, quand il en sera temps, des cas qui découlent du droit administratif. Nous nous contenterons de faire observer ici que la contrainte par corps ne peut être exécutée qu'en vertu d'un jugement ou d'une *contrainte* administrative, et que l'huissier ou le garde du commerce exécuteur de cet acte ne peut se refuser, sous peine de 1,000 francs d'amende et de dommages-intérêts, s'il y a lieu, à conduire en référé devant le président du tribunal l'individu arrêté, si celui-ci le requiert. (L. du 17 avril 1832. C. pr. civ., 780 et suiv.) La loi du 17 avril 1832, abrogée par le décret du 9 mars émané du gouvernement provisoire, a été rétablie par la loi du 13 décembre 1848, qui modifie sur quelques points et laisse subsister sur tous les autres la législation antérieure (1).

242. Lorsque de graves présomptions de culpabilité s'élèvent contre un individu, il est souvent nécessaire de le priver de sa liberté avant toute condamnation, dans la crainte qu'il ne disparaisse et n'échappe ainsi à la peine qu'il a méritée s'il est coupable. L'*arrestation préalable* n'est point une peine qu'on lui inflige, mais un moyen d'instruction que l'on emploie, une

(1) Ces modifications se trouvent dans les art. 2, 3, 6, 7, 9, 10 et 11 de la loi du 13 déc. 1848. On lira avec intérêt sur ce point un rapport de M. Hippolyte Durand à l'Assemblée constituante.

précaution que l'on prend lorsque la nécessité l'exige. La loi détermine les cas où cette arrestation préalable peut avoir lieu, les personnes par l'ordre desquelles elle est opérée, et les formalités dont elle doit être accompagnée ; il faut à cet égard distinguer entre le délit qui est flagrant et celui qui ne l'est pas.

243. Le délit est *flagrant*, d'après l'art. 41 du Code d'instruction criminelle, quand il se commet actuellement ou vient de se commettre ; il est *réputé flagrant* quand le prévenu est poursuivi par la clameur publique, quand, dans un temps voisin du délit, il est trouvé nanti d'effets, armes, instruments ou papiers faisant présumer qu'il en est l'auteur ou le complice. Dans ce cas, l'art. 106 donne le droit, et impose même le devoir à tout dépositaire de la force publique *et à toute personne*, de saisir le prévenu et de le conduire devant le procureur impérial, ou, si ce magistrat ne réside pas dans le lieu, devant l'un de ses auxiliaires (1); si toutefois il s'agit d'un fait qui emporterait *peine afflictive ou infamante* (2). (C. pén., 6, 7, 8.)

244. Lorsque le délit n'est pas flagrant, l'arrestation ne peut plus avoir lieu que de l'autorité des ma-

(1) On entend par auxiliaires du procureur impérial, les juges de paix, officiers de gendarmerie, commissaires de police, maires et adjoints. Code d'inst. crim., art. 48 et 50.

(2) La Cour de cassation a interprété d'une manière fort large l'art. 106 du Code d'instruction criminelle, en décidant, le 30 mai 1823, « que cet article a établi une réquisition légale et permanente qui dispense de la réquisition écrite de magistrats civils dans les circonstances urgentes qui n'ont pu être prévues et qu'il détermine ; que, d'après ses dispositions, tous dépositaires de la force publique, quoique non requis par un officier civil, sont tenus d'agir et de prêter main-forte dans le cas d'un délit flagrant, soit que les faits de ce délit emportent peine afflictive ou infamante, soit qu'ils ne soient passibles que de peines correctionnelles ; qu'ils doivent aussi déployer la même action dans les cas que la loi a assimilés au délit actuellement flagrant, mais seulement alors si les faits du délit sont de nature à être punis de peines afflictives ou infamantes. »

gistrats. On appelle *mandat* l'ordre en vertu duquel elle est effectuée, et l'on distingue des *mandats* de différentes espèces.

S'il s'agit d'un individu domicilié, accusé d'un fait léger, et de telle nature qu'il aurait moins d'intérêt à fuir qu'à obéir à la justice, on se contente d'un *mandat de comparution*, c'est-à-dire d'un ordre de comparaître, qui n'emporte avec lui aucune contrainte. (C. d'inst. crim., 91, 92, 93 et 99.)

Quand ce moyen est insuffisant, on décerne un *mandat d'amener*, qui donne le droit d'employer la force publique dans le cas où la personne citée refuserait d'obéir. Cette espèce de mandat peut aussi être employée contre les témoins qui n'ont point comparu sur une première citation. Le prévenu qui est sous le coup d'un *mandat d'amener* n'est point pour cela en *état d'arrestation* proprement dit; placé momentanément entre les mains de la justice, il doit être interrogé au plus tard dans les vingt-quatre heures.

Après l'interrogatoire, il est renvoyé, ou mis, par un *mandat de dépôt*, dans un état de captivité qui dure jusqu'à ce qu'une décision de la chambre du conseil du tribunal de première instance, de la chambre d'accusation de la Cour impériale, ou du tribunal compétent pour le juger, ordonne sa mise en liberté. Quand les faits qui lui sont reprochés sont graves et prennent de la consistance, on peut changer le mandat de dépôt en mandat *d'arrêt*. Ce mandat peut être aussi, suivant les circonstances, décerné de prime abord; il autorise l'arrestation immédiate de celui qui en est l'objet. (*Id.*, 91 à 96, 99, 113; circul. du garde des sceaux, 10 février 1819.)

Ces différents mandats sont décernés par le juge

d'instruction. Le procureur impérial et ses auxiliaires peuvent décerner des mandats d'amener en cas de flagrant délit, mais ils doivent renvoyer les procès-verbaux et les prévenus devant le juge d'instruction, les prévenus restant en état de mandat d'amener entre les mains de la justice jusqu'à ce que le juge d'instruction prononce dans le délai déterminé par la loi. Le procureur impérial a les mêmes attributions lorsqu'il est requis par le chef d'une maison de venir constater un crime ou un délit, même non flagrant, qui a été commis dans l'intérieur de cette maison ; dans quelques circonstances particulières, il peut décerner des mandats de dépôt. (*Id.*, 34, 40, 45, 46, 49, 100.) Les préfets dans les départements, et à Paris le préfet de police, peuvent aussi faire les actes nécessaires à l'arrestation des coupables (1).

Les mandats, avant d'être mis à exécution, sont notifiés au prévenu par un huissier ou par tout autre agent de la force publique, qui lui en laisse copie. L'exécution peut avoir lieu immédiatement après cette notification. Ils sont exécutoires dans tout l'empire; mais si le prévenu est trouvé hors de l'arrondissement du magistrat qui a décerné un mandat de dépôt ou d'arrêt, il est conduit devant le juge de paix ou son suppléant; à leur défaut, devant le maire, l'adjoint ou

(1) Cod. d'inst. crim., art. 10. Tout ceci doit être entendu avec les distinctions qui résultent de l'inviolabilité des membres du Sénat et du Corps législatif, et de la garantie des fonctionnaires publics, ministres, conseillers d'Etat, etc. (art. 121 C. pén.) ; de l'inviolabilité des agents diplomatiques (décret du 13 ventôse an II) ; de la qualité de membre d'une Cour ou d'un tribunal (art. 479 et suiv. du Cod. d'inst. crim.) ; de la législation exceptionnelle qui s'applique aux militaires (art. 85 de la Const. de l'an VIII. — Lois des 13 brum. an IV, fruct. an V, 18 vend. an VI). (*V.* nos 173, 174.)

le commissaire de police, qui vise le mandat, sans pouvoir en empêcher l'exécution (1).

145. D'après notre procédure criminelle, la chambre du conseil du tribunal de première instance et la chambre des mises en accusation de la Cour impériale rendent *des ordonnances de prise de corps*, en vertu desquelles on peut opérer l'arrestation des prévenus, s'ils sont encore en liberté. (C. d'inst. crim., 134, 231 et suiv., 239.)

246. Il existe plusieurs autres cas, prévus par les lois, où des magistrats ont le droit d'ordonner des arrestations : ainsi le président d'une Cour d'assises peut faire arrêter sur-le-champ l'individu suspect de faux témoignage; le magistrat qui tient une audience, ou qui fait publiquement une instruction judiciaire, peut faire arrêter les perturbateurs. Ce droit est commun aux préfets, sous-préfets, maires et adjoints, et à tous les officiers de police administrative et judiciaire, lorsqu'ils remplissent publiquement quelques-unes des fonctions de leur ministère. Enfin, lorsqu'un crime ou un délit quelconque est commis à l'audience d'un juge ou d'un tribunal, le juge ou le président peut ordonner l'arrestation du prévenu. (*Id.*, 504, 505, 506.)

247. Les arrestations sont effectuées par la force armée, qui est tenue de marcher sur l'exhibition du mandat, de l'ordonnance ou du jugement. L'individu arrêté doit être déposé sur-le-champ dans la *maison d'arrêt*, distincte de la prison où sont enfermés les condamnés. Le gardien de cette maison ne doit le recevoir que sur le vu de l'acte en vertu duquel l'arrestation a été opérée; cet acte doit être transcrit sur son registre.

(1) Cod. d'inst. crim., art. 97, 98; et, pour le cas où il n'est pas trouvé à son domicile, *voir* art. 105.

Les précautions les plus grandes sont prises pour éviter les abus toujours si préjudiciables en pareille matière, pour prévenir et pour réprimer les attentats à la liberté individuelle (1).

248. Le principe de la liberté individuelle veut que chacun ait le droit de fixer son domicile où il le juge convenable. Ce principe reçoit une exception à l'égard des individus placés sous la surveillance de la haute police. Il faut combiner les art. 44 et 45 du Code

(1) Cod. d'inst. crim., l. 1, t. 7, ch. 2, 3; C. pén. 114 et suiv., 341 et suiv.

Voici les articles de la Constitution du 22 frim. an VIII auxquels renvoie l'art. 615 du C. d'inst. crim.:

Art. 77. Pour que l'acte qui ordonne l'arrestation d'une personne puisse être exécuté, il faut : 1° qu'il exprime formellement le motif de l'arrestation et la loi en exécution de laquelle elle est ordonnée; 2° qu'il émane d'un fonctionnaire à qui la loi ait donné formellement ce pouvoir; 3° qu'il soit notifié à la personne arrêtée, et qu'il lui en soit laissé copie.

Art. 78. Un gardien geôlier ne peut recevoir ou détenir aucune personne qu'après avoir transcrit sur son registre l'acte qui ordonne l'arrestation : cet acte doit être un mandat donné dans les formes prescrites par l'article précédent, ou une ordonnance de prise de corps, ou un décret d'accusation, ou un jugement.

Art. 79. Tout gardien ou geôlier est tenu, sans qu'aucun ordre puisse l'en dispenser, de représenter la personne détenue à l'officier civil ayant la police de la maison de détention, toutes les fois qu'il en sera requis par cet officier.

Art. 80. La représentation de la personne ne pourra être refusée à ses parents et amis porteurs de l'ordre de l'officier civil, lequel sera toujours tenu de l'accorder, à moins que le gardien ou geôlier ne représente une ordonnance du juge pour tenir la personne au secret.

Art. 81. Tous ceux qui, n'ayant point reçu de la loi le pouvoir de faire arrêter, donneront, signeront, exécuteront l'arrestation d'une personne quelconque; tous ceux qui, même dans le cas de l'arrestation autorisée par la loi, recevront ou retiendront la personne arrêtée dans un lieu de détention non publiquement et légalement désigné comme tel, et tous les gardiens ou geôliers qui contreviendront aux dispositions des trois articles précédents, seront coupables du crime de détention arbitraire.

Art. 82. Toutes rigueurs employées dans les arrestations, détentions ou exécutions, autres que celles autorisées par les lois, sont des crimes.

pénal, qui régissaient autrefois cette matière, avec un décret du 8 décembre 1851, concernant les individus placés sous la surveillance de la haute police et ceux reconnus coupables d'avoir fait partie d'une société secrète. L'effet du renvoi sous la surveillance de la haute police est aujourd'hui de donner au gouvernement le droit de déterminer le lieu dans lequel le condamné devra résider après l'expiration de sa peine. Le séjour de Paris et de la banlieue de cette ville est interdit à tous les individus placés en surveillance. L'art. 45 du Code pénal punit d'un emprisonnement qui ne pouvait excéder cinq ans l'individu convaincu d'avoir rompu son ban; cette disposition est toujours en vigueur. Mais une longue expérience a démontré que toute la sévérité de la loi ne peut intimider des hommes incorrigibles habitués à la paresse, à la vie errante, et qui d'ailleurs, objets d'une répugnance naturelle, trouvent difficilement du travail. Le décret du 8 décembre 1851 veut, art. 1 et 7, que tout individu reconnu coupable de rupture de ban puisse être transporté par mesure de sûreté générale dans une colonie pénitentiaire, à la Guyane ou en Algérie. La durée de la transportation est de cinq ans au moins et de dix ans au plus. Les transportés sont assujettis au travail sur l'établissement pénitentiaire; ils sont privés de leurs droits civils et politiques; ils sont soumis à la juridiction et aux lois militaires. En cas d'évasion de l'établissement, les transportés encourent une peine d'emprisonnement qui ne peut excéder le temps pendant lequel ils ont encore à subir la transportation.

248 *bis*. Une autre exception a été introduite par la loi du 9 juillet 1852, qui permet d'interdire administrativement le séjour du département de la Seine et des communes de l'agglomération lyonnaise aux indi-

vidus qui, depuis moins d'un an, ont subi une condamnation à l'emprisonnement pour rébellion, mendicité, vagabondage, ou une condamnation à un mois de la même peine pour coalition; et à ceux qui n'ont pas dans ces localités des moyens d'existence. Cette interdiction, qui ne peut excéder deux ans, mais qui peut être renouvelée, est prononcée par le préfet de police pour le département de la Seine, et par le préfet du Rhône pour l'agglomération lyonnaise, et approuvée par le ministre chargé de la police générale. L'arrêté est notifié à celui qu'il concerne, avec sommation d'y obtempérer dans un délai déterminé. Les contraventions sont punies de l'emprisonnement et de la mise sous la surveillance de la haute police.

249. L'inviolabilité du domicile est aussi une conséquence de la liberté individuelle, mais elle ne doit pas s'étendre jusqu'à assurer l'inviolabilité des coupables. L'art. 76 de la Constitution de l'an VIII pose en ces termes le principe et les restrictions dont il est susceptible : « La maison de toute personne habitant le » territoire français est un asile inviolable. Pendant » la nuit nul n'a le droit d'y entrer que dans le cas » d'incendie, d'inondation, ou de réclamation faite de » l'intérieur de la maison. Pendant le jour, on peut y » entrer pour un objet spécial, déterminé ou par une » loi ou par un ordre émané d'une autorité publique. »

L'art. 1037 du Code de procédure civile détermine ce que l'on doit entendre par la nuit : c'est le temps qui s'écoule depuis six heures du soir jusqu'à six heures du matin, du 1er octobre au 31 mars, et depuis neuf heures du soir jusqu'à quatre heures du matin dans le reste de l'année. L'art. 291 du décret du 1er mars 1854, sur le service de la gendarmerie, déclare cette disposition applicable aux visites domiciliaires. Il faut

observer toutefois qu'une perquisition commencée légalement le jour peut continuer pendant la nuit, et que les lieux ouverts au public pendant la nuit doivent l'être aussi aux agents de l'autorité.

Les visites domiciliaires ne peuvent être faites que par les magistrats chargés de constater les crimes et les délits, c'est-à-dire par le procureur impérial et ses auxiliaires, s'il y a flagrant délit, ou réquisition de la part du maître de la maison; sinon, par les juges d'instruction, ou par les agents de l'autorité munis d'un mandat émané de l'un de ces magistrats ou du préfet dans les départements, et à Paris du préfet de police, suivant les distinctions posées ci-dessus. Lorsque des agents de l'autorité ont lieu de soupçonner qu'un individu prévenu d'un crime s'est réfugié dans une maison dont l'entrée leur est interdite d'après les principes que nous venons d'exposer, ils doivent se contenter d'investir la maison, jusqu'à l'arrivée des ordres nécessaires pour qu'ils puissent y pénétrer. Telle est la règle tracée à la gendarmerie par l'art. 293 du décret du 1er mars 1854, règle qui s'applique également aux autres agents de la force publique.

Des lois spéciales autorisent certains agents à pénétrer seuls, ou avec l'intervention du juge de paix, du maire ou du commissaire de police, dans le domicile de certaines personnes : tels sont les employés des contributions indirectes, qui ont toujours le droit de faire des perquisitions chez les débitants de boissons; les gardes champêtres et forestiers, etc. (L. du 21 avril 1816, art. 56, 287. — C. d'inst. crim. 16.) La loi du 21 juillet 1791, t. 1, art. 9, permet aux officiers de police d'entrer dans les boutiques des marchands pour la vérification des poids et mesures, du titre des monnaies, la salubrité des médicaments; mais seulement

pendant le jour. Enfin, dans les lieux placés sous l'empire de l'état de siége, l'autorité militaire peut même de nuit faire des visites domiciliaires. (Art. 10 de la loi du 9 août 1849, comb. L. du 10 juill. 1791 et décr. du 14 déc. 1811.)

250. La liberté des citoyens a été protégée d'une manière toute particulière contre les violations qu'elle peut éprouver de la part des fonctionnaires publics. Voici l'analyse des dispositions du Code pénal à cet égard.

Le fonctionnaire public qui ordonne ou fait quelque acte arbitraire ou attentatoire soit à la liberté individuelle, soit aux droits civiques d'un ou de plusieurs citoyens, est condamné à la dégradation civique; mais s'il justifie qu'il a agi par l'ordre de ses supérieurs, pour des objets du ressort de ceux-ci, et sur lesquels il leur était dû obéissance hiérarchique, la peine n'est appliquée qu'aux supérieurs qui ont donné l'ordre (114 C. pén.). Lorsque c'est un ministre qui a ordonné ou fait les actes dont nous venons de parler, il est puni du bannissement. Il ne peut éviter la peine qu'en prouvant que sa signature lui a été surprise, et en dénonçant l'auteur de cette surprise. (C. pén., 115, 116.)

Les fonctionnaires publics chargés de la police administrative ou judiciaire, qui refusent ou négligent de déférer à une réclamation légale tendant à constater les détentions illégales et arbitraires, soit dans les maisons destinées à la garde des détenus, soit partout ailleurs, et qui ne justifient pas les avoir dénoncées à l'autorité supérieure, sont punis de la dégradation civique, et tenus de dommages-intérêts. Les gardiens et concierges des maisons de dépôt, d'arrêt, de justice ou de peine, qui ont reçu un prisonnier sans mandat ou jugement, ou sans ordre provisoire du gouvernement; ceux qui

l'ont retenu ou ont refusé de le représenter à l'officier de police ou au porteur de ses ordres, sans justifier de la défense du procureur impérial ou du juge; ceux qui ont refusé d'exhiber leurs registres à l'officier de police, sont, comme coupables de détention arbitraire, punis de deux mois à deux ans d'emprisonnement, et d'une amende de 15 fr. à 200 fr. (Art. 119, 120 C. pén.)

On punit aussi de la dégradation civique les procureurs généraux ou impériaux, les substituts, les juges ou les officiers publics qui ont retenu ou fait retenir un individu hors des lieux déterminés par le gouvernement ou par l'administration publique. (C. P., 122.)

Tout fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire, tout officier de justice ou de police, tout commandant ou agent de la force publique, qui en cette qualité s'est introduit dans le domicile d'un citoyen contre le gré de celui-ci, hors les cas prévus par la loi, et sans les formalités qu'elle a prescrites, est puni d'un emprisonnement de six jours à un an, et d'une amende de 16 fr. à 500 fr.

Lorsqu'un fonctionnaire ou un officier public, un administrateur, un agent ou un préposé du gouvernement ou de la police, un exécuteur des mandats de justice ou jugements, un commandant en chef ou en sous-ordre de la force publique, a, sans motif légitime, usé ou fait user de violence envers les personnes, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, il est puni selon la nature et la gravité de ces violences, avec une élévation de la peine à cause de sa qualité, suivant la règle posée par l'art. 198. (C. P., 186.)

Les arrestations illégales et les séquestrations de personnes, commises par de simples particuliers, sont punies par les art. 341, 342, 343, 344 du Code pénal,

et la violation de domicile par l'art. 184 du même Code.

251. L'arrestation qui n'a point été faite dans les formes voulues par la loi doit être annulée. Mais la mise en liberté d'une personne arrêtée mal à propos, lors même qu'elle est accompagnée de dommages-intérêts, ne peut constituer une complète réparation. De là naît la question de savoir si on a le droit de s'opposer à une arrestation illégale, en repoussant la force par la force.

La loi naturelle autorise l'homme à user de ses facultés physiques pour repousser la violence dont il est l'objet; elle lui impose seulement l'obligation de proportionner la résistance à l'attaque. Lorsqu'un citoyen se voit exposé à perdre sa liberté sans qu'on emploie envers lui les formes protectrices prescrites par la loi, il est l'objet d'une violence, et l'on peut dire, en thèse générale, qu'il a le droit de la repousser par la force. Mais, dans une semblable matière, l'abus est bien voisin du droit, et la société serait toujours compromise si chacun de ses membres pouvait se rendre juge des motifs de son arrestation. C'est en partant de cette double considération que l'Assemblée constituante, après avoir dit, dans l'art. 7 de la Déclaration des droits, que nul homme ne peut être arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites, ajoute : « Mais tout citoyen appelé ou saisi en » vertu de la loi doit obéir à l'instant; il se rend cou- » pable par la résistance. » Par suite du même principe, le Code pénal (art. 209) punit comme rébellion toute résistance avec violence contre les agents de l'autorité agissant pour l'exécution des mandats de justice ou des jugements

Ces deux dispositions, sainement entendues, nous

semblent offrir une double garantie d'ordre et de liberté. En effet, il n'y a de rébellion qu'autant que l'on résiste à des agents de l'*autorité*, porteurs de ses ordres. Si donc l'une de ces deux conditions vient à manquer, la résistance ne peut constituer ni crime ni délit. Ainsi, par exemple, si un simple particulier se présente porteur d'un mandat de justice pour opérer une arrestation, ou si un agent de la force publique veut sans mandat priver un citoyen de sa liberté, il nous paraît hors de doute que dans l'un et l'autre cas la résistance est licite, car elle n'est point dirigée contre la loi, puisque les conditions que la loi prescrit ne sont point observées; mais ce droit de résistance est restreint aux cas où l'illégalité est flagrante, et de telle nature qu'il n'est pas possible de s'y méprendre. Ainsi, lorsqu'un *agent* de la force publique est porteur d'un titre *légal*, c'est-à-dire réunissant les conditions exigées par l'article 77 de la Constitution de l'an VIII, la présomption est en faveur de l'autorité; les particuliers sont tenus d'obéir sous peine de rébellion, sauf à réclamer plus tard (1).

252. Nous avons dit que l'arrestation préalable ne peut avoir lieu sans mandat qu'autant qu'il s'agit d'un flagrant délit, et seulement lorsque le fait est de nature à emporter une peine afflictive ou infamante (art. 106 C. d'inst.). Cependant il existe, en dehors des limites tracées par le Code d'inst. crim., une foule de circon-

(1) *V.* sur cette question les auteurs qui ont écrit sur le droit criminel, l'arrêt de la Cour de cassation, ch. crim., du 15 juill. 1826 (Campocasso), qui prohibe la résistance d'une manière générale, et celui du 7 av. 1837 (Poivre), qui décide qu'un individu qui résiste avec violence à des gardes forestiers qui veulent le conduire ailleurs que devant le fonctionnaire désigné par la loi, n'est pas coupable de rébellion, parce que les gardes forestiers agissaient en dehors des conditions et des règles de la loi.

stances dans lesquelles il est nécessaire pour la tranquillité publique d'opérer sur-le-champ une arrestation : tel serait le cas où un voleur serait surpris commettant, sur la place publique, un vol dénué de circonstances aggravantes, qui n'entraînerait qu'une peine correctionnelle; tel serait encore celui de violences qui ne seraient pas de nature à occasionner une incapacité de travail de plus de 20 jours. Il est évident qu'il n'y aurait pas de répression possible, si l'on était obligé d'attendre alors un mandat du juge d'instruction pour arrêter le malfaiteur.

Divers agents de l'autorité sont investis par la loi du droit de saisir les délinquants dans une foule de cas analogues, mais sous la condition de les conduire immédiatement devant les officiers de police judiciaire. Au premier rang est la gendarmerie, dont l'organisation et les devoirs sont réglés par un décret du 1er mai 1854. Il résulte d'un arrêt de la Cour impériale de Paris, du 27 mars 1827, que les gendarmes, même isolés, peuvent saisir les délinquants dans les cas prévus par l'ordonnance du 29 octobre 1820, dont les dispositions ont été reproduites par le décret du 1er mai 1854. Le même arrêt décide qu'à Paris les officiers de paix créés par les lois des 21 septembre 1791 et 23 floréal an IV ont, d'après ces lois, auxquelles le Code d'instruction criminelle n'a pas dérogé, le droit, comme les gendarmes, de saisir les délinquants sur la voie publique, mais à condition de les conduire immédiatement devant l'officier de police judiciaire. Aux termes de l'art. 16 du Code d'instruction criminelle, les gardes champêtres et les gardes forestiers ont droit d'arrêter et de conduire devant le juge de paix ou devant le maire tout individu qu'ils ont surpris en flagrant délit, ou qui est dénoncé par la clameur pu-

blique, lorsque ce délit emporte l'emprisonnement ou une peine plus grave.

Voilà sans doute des moyens nombreux de saisir les malfaiteurs; mais on ne les a point toujours à sa disposition, et le temps nécessaire pour invoquer le secours d'un agent de l'autorité est plus que suffisant pour que le malfaiteur disparaisse. On a plusieurs fois demandé quels seraient les droits des simples citoyens dans les cas qui n'emporteraient pas peine afflictive et infamante. Nul doute que l'individu dont la personne ou la propriété ont été attaquées ne puisse saisir l'assaillant et le retenir pendant le temps nécessaire pour qu'il soit remis entre les mains de l'autorité. C'est là une conséquence du droit de défense naturelle, qui n'a besoin d'être écrite dans aucune loi.

Nous allons plus loin, et nous croyons que c'est un devoir pour tout le monde de prêter secours au citoyen attaqué, et de l'aider à saisir l'agresseur. Agir ainsi, ce n'est point, à proprement parler, opérer une arrestation, c'est forcer un individu contre lequel s'élèvent de graves présomptions à donner devant l'autorité des justifications qu'un citoyen honorable doit toujours être prêt à fournir; mais tout ce qui s'éloignerait de ce but, tout ce qui n'aurait pas pour résultat de provoquer immédiatement l'intervention de l'autorité, pourrait donner lieu à l'application des peines prononcées par les art. 341 et suivants du Code pénal.

253. La société n'est pas seulement exposée aux attaques clandestines de quelques malfaiteurs isolés; elle a quelquefois à repousser des attaques publiques et collectives qui peuvent mettre son existence même en danger. Dès lors les règles ordinaires deviennent insuffisantes; il faut que les moyens de défense soient proportionnés à la grandeur du péril. Mais c'est encore la

loi qui trace la conduite des agents de l'autorité, et qui détermine les cas extrêmes où, tout autre moyen de salut devenant impossible, il y a lieu de faire emploi de la force. Pour connaître l'état de la législation en cette matière, il faut joindre à la loi des 26 et 27 juillet 1791, encore en vigueur, la loi du 7 juin 1848 et le décret du 25 février 1852. Ces lois ont prévu deux sortes d'attroupements. Si des voleurs ou des brigands se portent en troupe sur un territoire quelconque, on est affranchi, à l'égard de ces hommes qui sont dans un état perpétuel d'hostilité contre la société, de l'observation de toute forme; c'est en vertu du droit de défense naturelle que la loi autorise à les repousser, à les saisir et à les livrer aux officiers de police, sans qu'il soit besoin de réquisition, et qu'elle déclare déchargés de toute responsabilité les dépositaires de la force publique qui ont été réduits à employer la force des armes pour arriver à ce but. (L. 26-27 juillet 1791, 3, 5.)

254. Mais on a dû se préoccuper surtout du cas le plus fréquent, c'est-à-dire des attroupements séditieux sur la voie publique. C'est dans la loi du 7 juin 1848 que nous trouvons les définitions et les dispositions répressives; en voici le résumé. — Les attroupements armés et les attroupements non armés, mais qui seraient de nature à troubler la tranquillité publique, sont interdits sur la voie publique. L'attroupement est armé quand plusieurs des individus qui le composent sont porteurs d'armes apparentes ou cachées, ou même lorsqu'il s'y trouve un seul individu porteur d'armes apparentes, s'il n'est pas immédiatement expulsé de l'attroupement par ceux qui en font partie.

Lorsqu'un attroupement s'est formé sur la voie publique, le maire, ou l'un de ses adjoints, ou, à leur défaut, le commissaire de police ou tout autre agent

ou dépositaire de la force publique et du pouvoir exécutif, portant l'écharpe tricolore, se rend sur le lieu de l'attroupement; son arrivée est annoncée par un roulement de tambour. Si l'attroupement est armé, le magistrat lui fait sommation de se dissoudre et de se retirer; si la sommation reste sans effet, une seconde sommation, précédée d'un roulement de tambour, est faite par le magistrat, et, en cas de résistance, l'attroupement est dissipé par la force. Si l'attroupement est sans armes, le magistrat, après le premier roulement de tambour, exhorte les citoyens à se disperser; s'ils ne se retirent pas, trois sommations sont successivement faites; en cas de résistance, l'attroupement est dispersé par la force. (Loi du 7 juin 1848.) La force armée ne doit agir que sur les réquisitions de l'autorité civile (1). Cependant, quoique n'ayant point reçu de réquisition, les dépositaires de la force publique peuvent faire usage des armes : 1° si des violences ou voies de fait étaient exercées contre eux; 2° s'ils ne pouvaient défendre autrement le poste qu'ils occupent. (L. 26 juill. 1791, 25.)

Les art. 4 à 9 de la loi du 7 juin 1848 déterminent les peines applicables à ceux qui ont fait partie des attroupements et qui n'ont point obéi aux sommations, ou y ont obéi trop tard, et à ceux qui ont provoqué les attroupements. L'art. 10 de cette loi, qui attribuait aux Cours d'assises les connaissances du crime ou délit d'attroupement, a été abrogé par le décret du 25 février 1852. Aujourd'hui les faits dont nous venons de parler

(1) *V.* à l'art 22 de la loi du 26-27 juill. 1791 la forme de l'acte de réquisition. L'art. 28 détermine quels sont les fonctionnaires obligés de se présenter sur le lieu de l'attroupement.

rentrent dans la compétence des tribunaux correctionnels (1).

255. La défense du territoire attaqué par des ennemis extérieurs ou intérieurs donne lieu à des mesures extraordinaires qui sont développées dans la loi du 8 juillet 1791, dans le décret du 24 décembre 1811, dans la loi du 9 août 1849 et la Constitution du 14 janvier 1852. Les deux premiers documents s'occupent de l'état de siége, surtout en ce qui concerne les places fortes, soit pour le cas d'investissement, soit pour le cas de sédition intérieure. D'après cette législation, et notamment le décret de 1811, les places de guerre et les postes militaires peuvent se trouver dans trois positions différentes : *l'état de paix*, *l'état de guerre*, *l'état de siége*.

Dans l'état de paix, les magistrats et les officiers civils, préposés pour veiller à l'ordre et à la police, ont les mêmes attributions que dans l'intérieur de l'empire, sauf quelques restrictions résultant de la surveillance de l'autorité militaire sur les terrains des fortifications et sur les lieux consacrés au service, et la nécessité de se concerter avec les agents de cette autorité dans certaines circonstances (2).

Dans l'état de guerre, ils continuent à être chargés des mesures d'ordre et de police intérieure; mais ils doivent se concerter avec le commandant militaire, et ils peuvent être requis par lui de se prêter aux mesures qui intéressent la sûreté de la place (3).

Enfin, *l'état de siége* donne lieu à une législation

(1) *V.* les décrets des 22 janv. 1852 et 5 mars 1852, qui rendent ces dispositions exécutoires dans les colonies.

(2) Loi du 8 juill. 1791, t. 1, art. 6; t. 3; décr. du 24 déc. 1811, articles 65, 67, 68, 74.

(3) *Id.* t. 1, art. 7, 8, 9; décr. du 24 déc. 1811, art. 91, 92, 95.

tout à fait exceptionnelle. Les circonstances extraordinaires au milieu desquelles on se trouve nécessitent le transport de tous les droits de l'autorité civile à l'autorité militaire, sur laquelle repose alors le salut de la place, et peut-être même celui de l'Etat. Le commandant militaire est revêtu, pour le maintien de l'ordre et de la police intérieure, des attributions qui appartenaient aux magistrats civils et judiciaires, et il les exerce exclusivement sous sa responsabilité personnelle : il peut donc décerner des mandats, ordonner des arrestations ; il peut aussi faire sortir de la ville les individus dangereux (1).

Une loi du 10 fructidor an V avait autorisé la mise en état de siége des communes de l'intérieur. En 1832, après les troubles de juin, le gouvernement s'autorisa de cette loi pour mettre Paris et plusieurs communes en état de siége. De nombreuses difficultés s'élevèrent sur le point de savoir quelles étaient celles des parties de cette législation qui n'étaient pas implicitement abrogées par la Charte constitutionnelle. La plus grave était relative au renvoi devant les conseils de guerre des individus non militaires arrêtés les armes à la main. La loi de 1849 et la Constitution de 1852 ont fixé tous ces points.

Aux termes de l'art. 12 de la Constitution, l'Empereur a le droit de déclarer l'état de siége dans un ou plusieurs départements, sauf à en référer au Sénat dans le plus bref délai. — Cette disposition laisse en vigueur les art. 5 et 4 de la loi du 9 août 1849, ainsi conçus : « Art. 5. Dans les places de guerre et postes militaires soit de la frontière, soit de l'intérieur, la déclaration de l'état de siége peut être faite par le com-

(1) *Id*, t. 1, art. 9, 10, 11, 12; décr. du 24 déc. 1811, art. 101, 102, 95.

mandant militaire dans les cas prévus par la loi du 10 juillet 1791 et par le décret du 24 décembre 1811. — Le commandant en rend compte immédiatement au gouvernement. » — Art. 4. Dans les colonies françaises, la déclaration de l'état de siége est faite par le gouverneur de la colonie. Il en rend compte immédiatement au gouvernement.

Suivant l'art. 12 de la Constitution, les conséquences de l'état de siége sont réglées par la loi. Cette loi est encore celle du 9 août 1849, dont voici le résumé. Dans les places de guerre ou postes militaires, soit de la frontière, soit de l'intérieur, les effets de l'état de siége sont, en cas de guerre étrangère, déterminés par les dispositions de la loi du 10 juillet 1791 et du décret du 14 décembre 1811. (L. du 9 août 1849, art. 10.) Dans les communes de l'intérieur, l'état de siége modifie les attributions de l'autorité civile et de l'autorité judiciaire au profit de l'autorité militaire, qui devient dominante à cause des dangers que court la société. Les pouvoirs dont l'autorité civile était revêtue pour le maintien de l'ordre et de la police lui sont conférés de plein droit; elle peut cependant, suivant les circonstances, laisser une partie de ces pouvoirs à l'autorité civile (*id.*, 7), ce qui suppose une déclaration formelle de la part de l'autorité militaire.

L'autorité militaire joint la police judiciaire à la police civile; elle a le droit de faire des perquisitions de jour et de nuit dans le domicile des citoyens, d'éloigner les repris de justice et les individus qui n'ont pas leur domicile dans les lieux soumis à l'état de siége; d'ordonner la remise des armes et munitions, et de procéder à leur recherche et enlèvement; d'interdire les publications et les réunions qu'elle juge de nature à exciter ou à entretenir le désordre. (*Id.*, 9.)

Les tribunaux militaires peuvent être saisis de la connaissance des crimes et délits contre la sûreté de l'empire, contre la Constitution, contre l'ordre et la paix publique, quelle que soit la qualité des auteurs principaux et des complices (*id.*, 8), ce qui comprend les crimes et délits, même antérieurs à la déclaration d'état de siége, qui se rattachent aux faits de l'insurrection. « Les circonstances qui motivent l'état de siége et qui forcent à le déclarer constituent un ensemble indivisible dont le caractère légal, quant aux effets judiciaires de l'état de siége, remonte jusqu'au moment où ces circonstances ont commencé à se produire. Le principe de non-rétroactivité ne s'applique, d'ailleurs, qu'au fond du droit; les lois de procédure et d'instruction, celles qui modifient soit la composition, soit la compétence des tribunaux, sont obligatoires le jour où elles commencent à être appliquées, non-seulement pour les procès à naître, mais pour les procès commencés et pour les poursuites des crimes et délits antérieurement commis. (Arr. de la Cour de cass. du 12 oct. 1848, Legénissel.) Les conséquences pénales de la poursuite peuvent seules être réglées à l'avance par la loi qui existait au moment où le fait qualifié crime ou délit a été commis. Conformément à ce principe, les conseils de guerre appliqueront les peines ordinaires, lorsqu'ils seront appelés à juger des crimes et délits de droit commun. » (Rapport de M. Boudet.) Au reste, les citoyens continuent, nonobstant l'état de siége, à exercer tous ceux des droits garantis par la Constitution dont la jouissance n'est pas suspendue, en vertu de la loi du 9 août 1849. (*Id.*, 11.)

La levée de l'état de siége est prononcée par l'Empereur seul. Néanmoins l'éloignement des colonies a fait accorder aux gouverneurs la faculté de lever l'état

de siége par eux déclaré, aussitôt qu'ils croiront la tranquillité suffisamment rétablie. (*Ibid.*, art. 12.) La levée de l'état de siége ne fait pas cesser les pouvoirs conférés par la loi aux tribunaux militaires, qui continuent de connaître des crimes et délits dont la poursuite leur a été déférée. (*Id.*, 13.)

CHAPITRE III.

RESTRICTIONS A LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE PAR SUITE DE MESURES PRÉVENTIVES.

DIVISION DE LA MATIÈRE.

Toutes les mesures de police apportent nécessairement des restrictions à la liberté individuelle ; mais les citoyens trouvent dans la sûreté qu'elles procurent une ample compensation aux gênes qu'elles imposent quelquefois. Nous traiterons dans ce chapitre des mesures relatives à la police des personnes.

Il sera question : 1° des associations ;

2° Des passe-ports ;

3° Des entraves mises à la circulation par la police sanitaire.

SECTION Ire. — DES ASSOCIATIONS.

SOMMAIRE.

257. Droit d'association naturel à l'homme, mais susceptible de restriction à cause des dangers qu'il présente.
258. Disposition du décret du 25 mars 1852.
259. Loi du 10 avril 1834.
260. Comment elle doit être appliquée par l'administration.
261. Pouvoir discrétionnaire de l'administration.

262. Pénalité en cas de contravention aux lois précédentes.
263. Suppression des congrégations religieuses.
264. Rétablissement des communautés religieuses de femmes.
265. Communautés religieuses d'hommes autorisées.
296. Situation des communautés religieuses non autorisées.—Confréries.

257. L'état général de société ne suffit pas à l'homme; il a souvent besoin de chercher dans des relations plus intimes avec quelques-uns de ses semblables les forces qu'il ne trouverait pas dans son isolement pour arriver à un but religieux, politique, littéraire, industriel.— Mais l'association, comme toutes les choses qui ont de grands avantages, peut aussi avoir de grands inconvénients; la force qu'elle donne pour faire le bien, elle la donne aussi pour faire le mal. Dans les temps de fermentation politique surtout, elle fournit aux mécontents et aux factieux les moyens d'opposer au gouvernement une résistance dangereuse, et de livrer le pays aux horreurs de la guerre civile.

La Constitution de 1791 garantit aux citoyens la liberté de *s'assembler paisiblement et sans armes* (t. 1, § 8); il se forma, à l'instar de l'Angleterre et sous le nom de *clubs*, des assemblées politiques dont les membres discutaient dans des séances publiques et quotidiennes toutes les questions du moment. Ces assemblées devinrent bientôt le refuge de tous ceux dont l'ambition n'était pas satisfaite. Sans mission, sans responsabilité, avec la plus grande inexpérience des affaires, elles acquirent beaucoup plus de popularité que les assemblées officielles; elles exercèrent sur leurs décisions une triste influence; elles inspirèrent et dirigèrent les masses populaires dans toutes les déplorables journées qui ont si tristement signalé la première révolution; elles ne cessèrent d'agiter la France que lorsqu'un pouvoir fort et intelligent en ordonna la clôture.

Lorsqu'en 1848 la république fut de nouveau inaugurée, les fils politiques des hommes de 1792 ne manquèrent pas de proclamer le droit de *s'associer* et de *s'assembler paisiblement et sans armes*. De ces réunions *paisibles* et *sans armes* sortirent la *démonstration* du 15 mai et la violation de l'Assemblée nationale, puis les sanglantes journées du mois de juin. Une loi du 23 juillet 1848 suivant essaya timidement de régulariser le droit de réunion; mais son impuissance fut bientôt démontrée. La loi transitoire du 19 juin 1849 autorisa le gouvernement, pendant un an à dater de sa promulgation, à interdire les clubs et autres réunions de ce genre qui seraient de nature à compromettre la sécurité publique. Avant l'expiration de ce délai, une loi devait être présentée à l'Assemblée nationale sur l'exercice du droit de réunion. C'est un décret du 25 mars 1852 qui a répondu à ce vœu de la loi de 1849. Il règle sagement l'exercice du droit de réunion sous la surveillance absolue de l'autorité; il fait retour aux seules règles possibles dans un pays facile comme le nôtre à abuser d'une trop grande liberté. Nulle part, d'ailleurs, un gouvernement bien organisé ne peut permettre qu'il existe un Etat dans l'Etat, et qu'on tourne contre la société les principes sur lesquels elle repose. On doit donc défendre les associations dont le but pourrait être en opposition avec celui de la société, ou plutôt soumettre celles qui, par le nombre de leurs membres, peuvent avoir quelques dangers à une autorisation préalable.

258. Le décret du 25 mars 1852 est ainsi conçu :
« Art. 1er. Le décret du 28 juillet 1848 sur les clubs
» est abrogé, à l'exception toutefois de l'art. 13, qui
» interdit les sociétés secrètes.

» Art. 2. Les art. 291, 292 et 294 du Code pénal,

» et les art. 1, 2, 3 de la loi du 10 avril 1834, seront » applicables aux réunions publiques, de quelque na- » ture qu'elles soient. »

Le décret remet en vigueur l'ancienne législation, mais avec deux modifications. D'abord il ne distingue plus les associations et les réunions; il assimile ces deux choses (1). En second lieu, il abroge implicitement l'art. 4 de la loi du 10 avril 1834, relatif à la compétence pour la répression des délits en matière d'association et de réunion. Résumons en quelques mots les principes qui résultent de ces documents législatifs combinés.

259. L'art. 291 du Code pénal dispose :

« Nulle association de plus de *vingt personnes*, dont le but sera de se réunir *tous les jours* ou *à certains jours marqués*, pour s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres, ne pourra se former qu'avec l'agrément du gouvernement, et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la société. — Dans le nombre des personnes indiqué par le présent article ne sont pas comprises celles domiciliées dans la maison où l'association se réunit. »

Afin d'éluder les prohibitions du Code pénal, les associations, quelque nombreuses qu'elles fussent, se divisaient en sections, dont chacune prise à part se composait de vingt membres, mais qui toutes étaient ani-

(1) Le C. pén. et la loi de 1834 ne s'occupaient que des associations. M. Martin, rapporteur de la loi de 1834, disait : « Les réunions ont pour cause des événements imprévus, instantanés, temporaires. Le motif venant à cesser, la réunion cesse avec lui. Les associations, au contraire, ont un but déterminé et permanent; un lien unit entre eux les associés : le plus souvent une cotisation vient pourvoir aux moyens d'exécution; des conventions, soit verbales, soit écrites, leur donnent un caractère de permanence qui les fait facilement discerner. » On sait qu'une question de droit de réunion a servi de prétexte à la révolution de février 1848.

mées du même esprit, marchaient vers le même but; elles avaient soin aussi de ne se réunir ni tous les jours ni à des jours marqués. Ainsi l'esprit de la loi disparaissait devant une subtile interprétation du texte. Alors a paru la loi du 10 avril 1834, portant que les dispositions de l'art. 291 seraient applicables désormais aux associations de plus de vingt personnes, alors même que ces associations seraient partagées en sections d'un nombre moindre, et qu'elles ne se réuniraient pas tous les jours ou à des jours marqués (art. 1er).

260. Il avait été proposé dans la discussion de distinguer les associations littéraires, religieuses, commerciales, etc., des associations politiques, et de ne soumettre que ces dernières à la nécessité de l'autorisation. Mais on fit observer avec raison que la loi serait encore facilement éludée, parce qu'il n'y aurait rien de plus facile que de déguiser une association politique sous une apparence littéraire, religieuse ou industrielle. La disposition fut conçue d'une manière absolue, et toutes les associations ou réunions, quelle que soit leur nature, ont besoin d'être autorisées lorsqu'elles sont composées de plus de vingt membres. En fixant cette limite, la loi a laissé dans le droit commun un grand nombre d'associations qui peuvent être fort utiles quoiqu'elles se composent d'un petit nombre de personnes; quant aux autres, elles ne sont pas prohibées d'une manière absolue, mais elles sont soumises à une autorisation, que l'administration n'a aucun intérêt à refuser toutes les fois que leur but ne présente aucun danger.

261. La loi n'a point déterminé la forme dans laquelle l'autorisation serait demandée et accordée; elle s'en est rapportée sur ce point à l'administration. Elle a seulement établi en principe que l'autorisation une fois accordée serait toujours révocable (L. du 10 avril 1834,

art. 1), parce que l'administration peut avoir été trompée sur la nature d'une association, et parce qu'une association une fois autorisée peut changer de caractère et se donner un but politique. Le pouvoir discrétionnaire de l'administration s'exerce en cette matière sous le contrôle de l'opinion publique, qui peut toujours se manifester par les pétitions ou par la presse, et sous la responsabilité de ses organes.

262. Les art. 2 et 3 de la loi de 1834 déterminent les peines dont se rendent passibles ceux qui violent les dispositions que nous venons d'indiquer sommairement. De plus, le décret du 8 décembre 1851 donne au gouvernement la faculté de transporter dans une colonie pénitentiaire, à Cayenne ou en Algérie, les individus reconnus coupables d'avoir fait partie d'une société secrète. Les délits politiques commis par les réunions ou associations sont, aux termes du décret du 25 février 1852, poursuivis par les tribunaux de police correctionnelle, et non plus devant le jury, comme le voulait la loi de 1834.

263. Les congrégations religieuses se distinguent des autres associations, en ce que les membres qui en font partie se lient par des vœux, vivent en commun sous le même toit, sont soumis à une même règle, et se recrutent par l'admission des novices. Les congrégations religieuses ont été supprimées par les lois des 13 février 1790 et 18 août 1792. Cependant plusieurs congrégations d'hommes et de femmes se réorganisèrent au commencement de ce siècle; un décret du 3 messidor an XII prononça leur dissolution. Ce décret, après avoir prescrit l'exécution des lois qui s'opposent à l'admission des ordres religieux dans lesquels on se lie par des vœux perpétuels, ajoute : « Aucune agrégation ou association d'hommes ou de femmes ne pourra

se former à l'avenir sous prétexte de religion, à moins qu'elle n'ait été formellement autorisée par un décret impérial, sur le vu des statuts et règlements selon lesquels on se proposerait de vivre dans cette agrégation ou association (art. 4). » L'article suivant porte que plusieurs agrégations de religieuses continueront à exister conformément à des arrêtés et décisions antérieurs qu'il énumère, à la charge de faire viser leurs statuts par le Conseil d'État.

264. Un décret du 18 février 1809 rétablit les congrégations ou *maisons hospitalières* de femmes, et s'occupa de leur établissement, du noviciat, des vœux et de la discipline. Une loi du 2 janvier 1817 déclara tous les établissements ecclésiastiques reconnus par la loi capables d'accepter des donations avec l'autorisation du Roi. Enfin, la loi du 24 mai 1825 rétablit d'une manière générale les communautés religieuses de femmes, dont le décret du 31 janvier 1852 a eu pour objet de favoriser l'établissement.

D'après la loi de 1825, les communautés religieuses de femmes existant au 1er janvier 1825 avaient pu être autorisées par une ordonnance; celles postérieures à cette époque ne pouvaient l'être que par une loi. Aujourd'hui, d'après le décret du 31 janvier 1852, l'autorisation peut être accordée par l'Empereur :

1° Lorsque les communautés ou congrégations déclarent adopter, quelle que soit l'époque de leur fondation, des statuts déjà vérifiés et enregistrés au Conseil d'État et approuvés pour d'autres communautés religieuses;

2° Lorsqu'il est attesté par l'évêque diocésain que les congrégations qui présentent des statuts nouveaux au Conseil d'État existaient antérieurement au 1er janvier 1825;

3° Lorsqu'il y a nécessité de réunir plusieurs communautés qui ne pourraient plus subsister séparément;

4° Lorsqu'une association religieuse de femmes, après avoir été d'abord reconnue comme communauté régie par une supérieure locale, justifie qu'elle était réellement dirigée, à l'époque de son autorisation, par une supérieure générale, et qu'elle avait formé à cette époque des établissements sous sa dépendance (1).

Dans tous les cas, l'autorisation n'est accordée aux congrégations religieuses de femmes qu'après que le consentement de l'évêque diocésain a été représenté, et que les formalités prescrites par les art. 2 et 3 de la loi de 1825 ont été remplies. Les congrégations ainsi autorisées sont au nombre des personnes morales, qui sont susceptibles d'acquérir et d'aliéner avec l'accomplissement de certaines formalités.

Nous traiterons au troisième volume des règles spéciales aux actes de la vie civile que ces etablissements sont autorisés à faire.

L'autorisation accordée à des congrégations religieuses de femmes peut être révoquée par l'Empereur. Dans ce cas comme dans celui d'extinction de la congrégation, les biens acquis par donation entre-vifs ou par disposition à cause de mort font retour aux donateurs ou à leurs parents au degré successible, ainsi qu'à ceux des testateurs au même degré (2). Quant aux biens qui ne feraient pas retour ou qui auraient été

(1) On distingue les congrégations à supérieure générale, lesquelles comprennent une maison mère et d'autres établissements dépendants, et les congrégations à supérieure locale, qui forment des communautés isolées.

(2) La congrégation est censée subsister comme être moral capable de conserver la propriété des biens de la communauté tant qu'il reste un

acquis à titre onéreux, ils sont attribués et répartis, moitié aux établissements ecclésiastiques, moitié aux hospices des départements dans lesquels étaient situés les établissements éteints ou supprimés (1). La transmission s'opère avec les charges et obligations imposées aux précédents possesseurs. Cependant, dans le cas de révocation, les biens acquis à titre onéreux, et subsidiairement ceux acquis à titre gratuit, sont grevés de pensions alimentaires au profit des religieuses qui faisaient partie de l'établissement révoqué, et ne reçoivent la destination que leur donne la loi qu'après l'extinction de ces pensions. (L. du 24 mai 1825, art. 6 et 7.)

Notons, en terminant sur ce point, que le décret du 31 janvier 1852 a fait justice de ce qui restait encore des préjugés hostiles aux associations religieuses de femmes : « Considérant, est-il dit dans le préambule, » qu'il importe, dans l'intérêt du peuple, de faciliter » aux congrégations religieuses de femmes qui se con- » sacrent à l'éducation de la jeunesse et au soulage- » ment des malades pauvres les moyens d'obtenir leur » reconnaissance légale.... » Ainsi l'Empereur reconnaît et proclame qu'il faut dans les institutions de bienfaisance en revenir à la charité chrétienne.

seul de ses membres ; il n'y a pas sur ce point de distinction à établir entre les sœurs converses et celles de chœur. (C. C. civ., 28 mai 1849. Hermon.)

(1) Dans le cas d'extinction ou de révocation d'un établissement dépendant d'une congrégation supérieure générale, les biens acquis à titre onéreux, ou qui ne peuvent faire retour faute d'ayant droit, restent la propriété de la congrégation ; quant à ceux donnés, il faut consulter les actes pour savoir si c'était à l'établissement particulier que l'on donnait, ou à la congrégation générale. (Avis du Conseil d'État du 27 octobre 1830.)

265. La loi du 24 mai 1825 et le décret du 31 janvier 1852 ne sont applicables qu'aux *communautés religieuses de femmes*. Depuis 1790, les congrégations d'hommes ont été plus que les autres l'objet de préventions aussi vives que peu justifiées; néanmoins les divers pouvoirs qui ont gouverné le pays ont senti les services que certaines de ces congrégations pouvaient rendre à la société. L'art. 4 du décret du 3 messidor an XII dit formellement que les congrégations d'hommes pourront, comme les congrégations de femmes, être autorisées par un décret impérial. On a contesté la légalité de ce décret; mais nous avons démontré, n° 104, que les décrets, même inconstitutionnels, rendus par l'Empereur, ont force de loi. Ainsi l'autorisation du pouvoir exécutif a suffi jusqu'à la loi du 2 janvier 1817, qui veut que, pour pouvoir acquérir des biens, les établissements ecclésiastiques soient reconnus par une loi. Plusieurs congrégations religieuses d'hommes ont été établies de cette manière antérieurement à la loi de 1817. « Des décrets impériaux, dit M. Vuillefroy (1), avaient autorisé des établissements de trappistes au mont Saint-Bernard, au mont Genèvre, à la Grande-Chartreuse et dans la forêt de Sénart. Les établissements du mont Genèvre et de la Grande-Chartreuse existent encore; ils tiennent l'un et l'autre leur dotation de l'État. »

Un décret du 7 prairial an XII, rendu dans la forme des règlements d'administration publique, autorise la congrégation des prêtres de la mission dits *Lazaristes*, et lui assure une dotation annuelle sur le trésor public. Un décret du 2 germinal an XIII a rétabli les congrégations des missions étrangères et du Saint-Esprit;

(1). Traité de l'administration du culte catholique, p. 167, en note.

puis un décret de propre mouvement du 26 septembre 1809, qui n'a été ni publié ni promulgué, et qui porte qu'il ne sera pas imprimé, a supprimé toutes les missions, mais il a été rapporté, en ce qui concerne la congrégation des *Missions étrangères*, par une ordonnance royale du 2 mars 1815 restée manuscrite; enfin une ordonnance du 3 février 1816, publiée dans les formes requises, a déclaré cette ordonnance applicable aux missions de Saint-Lazare et du Saint-Esprit, et a restitué à ces deux congrégations des immeubles qui leur avaient appartenu. Depuis cette époque, des ordonnances des 3 décembre 1817, 16 juillet 1823 et 8 octobre 1826, non insérées au Bulletin des Lois, ont autorisé la première congrégation à posséder et à acquérir des biens immeubles. Il est fait mention de ces différents actes dans le préambule d'une ordonnance du 1er juillet 1827, portant approbation du bref d'institution du supérieur des *Lazaristes* (1).

La congrégation des frères des *écoles chrétiennes*, supprimée par la loi du 18 août 1792, a été rétablie sans qu'on puisse trouver de traces d'une autorisation formelle : son existence est reconnue implicitement par

(1) *V.* dans le Recueil de M. Duvergier cette ordonnance, et les notes sur la loi du 24 mai 1825. Les trois congrégations dont nous venons de parler ont plusieurs fois été mentionnées dans les lois de finance comme recevant des secours du gouvernement. M Vuillefroy, dans son Traité de l'administration du culte catholique, conteste la régularité des ordonnances, en ce qu'elles ne visent pas les statuts des congrégations qu'elles autorisent, ce qui est exigé par l'art. 4 du décret du 3 messidor an XII. Nous pensons que l'inaccomplissement de cette formalité ne peut entraîner de nullité à l'égard des congrégations existant depuis longtemps, dont les statuts étaient parfaitement connus. Cette obligation était établie dans l'intérêt du gouvernement, qui pouvait se relâcher de son droit. Enfin, l'irrégularité aurait été couverte par les Chambres, qui, en votant des allocations pour ces différentes congrégations, leur auraient reconnu et donné au besoin une existence légale.

le décret du 17 mars 1808 ; l'art. 109 est ainsi conçu : « Les frères des *écoles chrétiennes* seront brevetés et encouragés par le grand maître, qui visera leurs statuts intérieurs, les admettra au serment, leur prescrira un habit particulier et fera surveiller leurs écoles. Les supérieurs de cette congrégation pourront être déclarés membres de l'Université. » L'ordonnance du 29 février 1816 porte, art. 36, que : « toute association religieuse » ou charitable, *telle que celle des écoles chrétiennes*, » pourra être admise à fournir, à des conditions dé- » terminées, des maîtres aux communes qui en de- » manderont. » La loi du 18 mars 1818 a déclaré que ses membres étaient dispensés du service militaire. (*V.* aussi l. du 15 mars 1850, 79.) Aussi le *Bulletin des Lois* contient-il fréquemment des ordonnances qui les autorisent à accepter les dons ou legs qui leur sont faits. Des doutes s'étant élevés sur la question de savoir s'ils pouvaient accepter ainsi directement des donations, ces doutes ont été résolus en faveur de la congrégation par une décision du conseil royal de l'instruction publique, en date du 2 avril 1839.

Enfin des associations d'hommes peuvent, sans être reconnues comme congrégations religieuses, recevoir un caractère officiel comme *établissements d'utilité publique*, aux termes de l'art. 31, § 1, de la loi du 15 mars 1850. Nous pouvons citer notamment l'association religieuse des frères de Saint-Joseph, reconnue comme établissement d'utilité publique par un décret du 6 mai 1853.

Il est fâcheux que des préventions exagérées n'aient pas permis d'assimiler complétement les communautés religieuses d'hommes à celles de femmes. D'après les principes du droit public actuel, ces sortes d'établissements ne pourraient offrir aucun inconvénient pour la

société, car leur existence serait toujours subordonnée à la volonté du pouvoir, et ils ne recevraient aucune donation, ne feraient aucune acquisition sans l'intervention du Conseil d'État. Ils pourraient au contraire rendre de grands services, soit en donnant l'éducation aux pauvres, soit en secourant les malades, soit en défrichant les landes incultes trop communes encore sur notre territoire. Enfin, il s'agit ici d'un droit naturel dont le législateur peut bien régulariser l'exercice, mais non supprimer la jouissance (1).

266 Quelle est la position légale des congrégations religieuses, et spécialement des congrégations religieuses d'hommes qui existent sans autorisation formelle? On peut invoquer contre elles la loi du 19 février 1790, qui déclare ne plus reconnaître les vœux religieux, supprime les ordres et congrégations régulières, et défend qu'on en établisse à l'avenir; la loi du 18 août 1792, qui supprime les corporations vouées à l'enseignement et à la charité que la loi du 19 février 1790 avait conservées, et défend d'en porter le costume; le décret du 3 messidor an XII, que nous avons cité n° 263, qui rappelle les lois antérieures, dissout des associations religieuses qui s'étaient formées, et déclare qu'à l'avenir il ne pourra s'en former aucune à moins qu'elle n'ait été formellement autorisée par un décret impérial.

Il résulte bien de ces différents actes que la loi ne reconnaît pas les vœux religieux qui sont comme non avenus à son égard, à l'exception toutefois des vœux sacerdotaux (*v.* n° 230, note 2), et qu'une autorisation régu-

(1) Un décret inédit du 16 octobre 1810, sur le rétablissement de quelques couvents d'hommes, détermine les conditions de ce rétablissement et les formalités à remplir. Il est rapporté dans la cinquième édition des Questions de Droit de M. de Cormenin, t. 2, supplément, p. 7.

lière peut seule donner aux congrégations religieuses la qualité de personnes morales aptes à posséder une fortune collective ; mais ces lois ne défendent pas la vie en commun, sous une règle dont elles n'ont point à s'occuper, et avec l'observation des lois de droit commun. Nous trouvons en effet, dans l'art. 2 de la loi du 19 février 1790, qu'il sera indiqué des maisons où seront tenus de résider ceux des religieux qui ne voudront pas profiter de la liberté qu'on leur donne ; l'art 3 ajoute que les religieuses peuvent rester dans les maisons où elles se trouvent. Une autre loi du 14 octobre 1790 règle le sort des religieux qui préféreront la vie commune. Mais une loi aurait-elle essayé d'interdire d'une manière formelle et générale la vie religieuse, elle serait comme non avenue en présence du principe de la liberté religieuse posé par la Constitution de 1791, rappelé par toutes les Constitutions postérieures et par le préambule de la Constitution de 1852. En effet, la vie religieuse n'est qu'un développement du catholicisme, un état plus parfait auquel sont appelées des âmes choisies. Vouloir la supprimer serait violenter la conscience, nuire à la liberté dans ce qu'elle a de plus élevé et de plus pur.

On pourrait opposer à cette solution l'art. 291 du Code pénal, qui déclare illégales les associations de plus de 20 personnes, qui, sans l'agrément du gouvernement, s'occupent d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres. Les congrégations religieuses ne sont atteintes ni par le texte ni par l'esprit du Code pénal. Elles ne sont pas atteintes par le texte, car le § 2 de l'art. 291 ajoute que dans le nombre des personnes indiquées ne sont pas comprises *celles domiciliées dans la maison*. En matière pénale, surtout quand il s'agit d'une disposition restrictive de la liberté, la loi doit

s'interpréter rigoureusement et ne pas être étendue d'un cas à un autre; par conséquent, des personnes habitant la même maison, vivant en commun, formant une *famille*, quel que soit leur nombre, ne constituent pas les espèces d'associations que l'art. 291 soumet à une autorisation. La démonstration devient complète quand on considère l'esprit des art. 291 et suivants; il est évident qu'on a voulu parler des associations qui, réunissant un grand nombre d'individus par un lien politique qu'on aurait pu dissimuler sous une apparence littéraire ou religieuse, mettent la société en danger. Rien de semblable n'est à craindre des personnes qui se réunissent pour vivre en commun. Dans le premier cas, il s'agit d'individus qui vivent comme tous les autres, qui sont soumis en apparence aux lois, qui sont cachés dans la société où ils sont insaisissables, mais qui, à un moment donné, surgissent par milliers, fidèles à un mot d'ordre et tendant à un but commun qui est l'envahissement du pouvoir pour arriver à la satisfaction de leurs passions ambitieuses ou cupides. Dans le second cas, il s'agit de personnes qui s'isolent de la société, qui ajoutent aux obligations ordinaires des citoyens les obligations plus étendues des religieux, qui se réunissent dans des demeures que tout le monde connaît, où ils s'occupent de bonnes œuvres, et qui n'en sortent que pour donner à ces œuvres plus d'extension. Evidemment ce n'est pas contre les congrégations religieuses que les art. 291 et suivants du Code pénal sont dirigés.

C'est ce qui a été compris par tous les gouvernements qui se sont succédé depuis un demi-siècle; car, malgré le décret *ab irato* du 3 messidor an XII, qui défendait de former des associations ou agrégations d'hommes sous prétexte de religion, des congrégations de cette espèce

ont existé sous le premier empire (*v.* n° 265). Après l'ordonnance du 16 juin 1828, qui interdisait l'enseignement à toutes les personnes appartenant à des *congrégations religieuses non autorisées*, on laissa très-paisibles ces congrégations religieuses d'hommes dont on venait de signaler officiellement l'existence, et lorsque, après la révolution de 1848, la liberté d'enseignement fut fondée par la loi du 15 mars 1850, les congrégations, dont aucun membre du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif n'ignorait l'existence, et au profit desquelles on savait très-bien que tournerait principalement la loi nouvelle, ont fondé des établissements d'instruction publique aujourd'hui florissants. La loi du 24 mai 1825, et plus récemment le décret du 31 janvier 1852, ont eu pour but de rendre *personnes civiles* des congrégations religieuses de femmes existant depuis longtemps. On a donc reconnu que leur existence de fait n'avait rien de contraire au droit public. C'est qu'il y a dans le principe de la liberté une force supérieure à toutes les mauvaises passions, et que l'esprit public, se dépouillant des préjugés anti-religieux du dernier siècle, comprend enfin que la religion est la seule base solide de la société, et que les institutions les plus utiles sont celles à l'aide desquelles des milliers d'hommes et de femmes puisent dans la prière et la méditation les lumières qui éclairent la société, et la charité qui en soulage les misères.

Concluons donc que les congrégations religieuses même non autorisées n'ont rien de contraire à la loi, que seulement elles ne jouissent pas de la vie civile qui résulte de l'autorisation, qu'elles ne sont que des collections d'individus soumises aux lois de droit commun quant aux personnes et quant aux biens (1).

(1) *V.* dans ce sens une dissertation de M. de Vatismenil, insérée au

Quant aux confréries ou réunions de fidèles qui se consacrent à certaines œuvres de piété ou de charité, « elles doivent être tolérées, disait le ministre des cultes, M. Portalis, dans une décision du 4 août 1808, pourvu qu'elles s'abstiennent de toute entreprise capable de troubler l'ordre public, ou de gêner les ministres du culte dans l'exercice de leurs fonctions. » Elles peuvent toujours être interdites; et lorsqu'elles sont autorisées, elles ne constituent pas des personnes morales capables d'acquérir ou d'aliéner. (V. un rapport approuvé par l'Empereur le 28 messidor an XIII, cité par M. Vuillefroy, Traité de l'administration du culte catholique, p. 153, note *b*.) Le curé ayant la police de son église a, par cela même, le droit de surveiller et de dissoudre les confréries.

SECTION II. — DES PASSE-PORTS.

SOMMAIRE.

267. Recensement de la population.
268. Passe-ports à l'intérieur.
269. Restrictions à la faculté d'obtenir un passe-port.
270. Conséquences du défaut de passe-port.
271. Passe-ports d'indigents et secours de route.
272 Passe-ports à l'étranger.
273. Passe-ports pour les colonies.
274. Registres de maîtres d'hôtels garnis et logeurs.

267. La France contient une population de plus de

Journal des conseils de fabrique, t. 10, p. 131. *V*. aussi trois décisions ministérielles en date des 23 juill. 1839, 30 sept. 1840, 23 juin 1852, qui établissent les mêmes principes quant aux communautés de femmes non autorisées (*Journal des conseils de fabrique*, t. 19, p. 19) Un arrêt de la Ch. des req. de la C. C. du 26 fév. 1849 est indiqué par l'arrêtiste comme contenant une doctrine contraire; c'est une erreur. Cet arrêt décide seulement qu'une congrégation religieuse non autorisée n'a pu être l'objet d'une libéralité déguisée sous la forme d'un contrat à titre onéreux, ce qui, en droit, est incontestable.

35 millions d'habitants, répartis sur une superficie de plus de 52 millions d'hectares; et cependant, au milieu de cette foule immense, à travers ce vaste territoire dont la nature est si variée, il n'est pas un malfaiteur qui, une fois signalé, ne puisse être facilement saisi et livré à la justice. C'est une heureuse conséquence de notre organisation administrative que nulle part aujourd'hui le brigandage armé ne puisse exister d'une manière permanente, et que rarement un criminel puisse se soustraire par la fuite à l'action répressive de la justice. On est arrivé à ce résultat en constatant par des recensements la population de chaque commune, en soumettant toute personne qui change de lieu à l'obligation de se munir d'un passe-port qui sert à la faire reconnaître partout, et en ne permettant qu'avec prudence la sortie ou l'entrée de la France.

C'est la loi du 19 juillet 1791, t. 1, art. 1, qui a posé les bases du système actuel, en prescrivant aux autorités municipales, dans les villes et dans les campagnes, de dresser un état des habitants de la commune, qui reçoit chaque année, après une vérification faite dans les mois de novembre et de décembre, les modifications que le mouvement de la population a rendues nécessaires. Cet état doit contenir l'indication des noms, âge, lieu de naissance et dernier domicile; celle de la profession ou des moyens de subsistance. Dans la pratique, le recensement général a lieu tous les cinq ans, et les tableaux qu'il produit ont un caractère officiel pendant toute cette période. Le dernier recensement a eu lieu en 1852. Le décret du 10 mai constate que le chiffre de la population est de 35,781,628 habitants. Les individus étrangers à la commune qui viennent y fixer leur domicile doivent se présenter devant l'autorité munici-

pale et y faire leur déclaration (1). Nous avons fait connaître : n° 210, les règles relatives au domicile des étrangers ; n° 248, celles qui résultent de la surveillance de la haute police, et n° 248 *bis*, celles spéciales au département de la Seine et à l'agglomération lyonnaise.

268. La population de chaque commune ainsi constatée, tout individu qui veut s'éloigner, même momentanément, doit, dès qu'il sort de son canton, se munir d'un acte qui prouve, par le fait seul qu'il en est porteur, qu'au moment de sa délivrance il n'était l'objet d'aucune poursuite et d'aucun soupçon : cet acte est le *passe-port*, exigé d'abord par l'Assemblée législative dans son décret du 1er février 1792, puis par la loi du 10 vendémiaire an IV, et dont la forme est déterminée par le décret du 18 septembre 1807.

Les passe-ports à l'intérieur sont délivrés par les maires, à Paris par le préfet de police, auxquels il est enjoint, quand ils ne connaissent pas les citoyens qui se présentent pour les obtenir, d'exiger l'attestation de deux personnes connues, dont les noms sont désignés dans l'acte (2). Les passe-ports sont délivrés sur un papier fabriqué à cet effet et d'un modèle uniforme : chaque feuille de ce papier se compose de deux parties que l'on sépare par une coupure ondulée ; l'une d'elles

(1) Loi du 10 vendémiaire an IV, art. 1. La loi du 27 ventôse an IV prescrit à toutes les personnes qui arrivent à Paris de faire la déclaration ci-dessus dans les trois jours, et à tout individu qui a un étranger logé chez lui, de faire la déclaration dans les vingt-quatre heures de son arrivée. La même injonction est faite aux portiers et concierges des maisons non habitées. *V.* le décret du 10 mai 1852, qui contient les tableaux de la population d'après le dernier dénombrement fait en exécution du décret du 1er février 1851.

(2) Lois du 10 vendém. an IV, art. 1 ; du 17 ventôse an IV, art. 1 ; C. pénal, art. 155.

est remise au porteur et constitue le *passe-port;* l'autre, qu'on appelle *souche,* sert de minute et reste entre les mains de l'autorité (1). Les passe-ports contiennent le nom, le domicile, la profession, l'âge et le signalement du porteur, sa signature s'il sait signer, la désignation du lieu d'où il vient et de celui où il va. Le voyageur qui veut changer de direction doit présenter son passe-port à l'autorité municipale du lieu où il se trouve, qui délivre sans frais son visa (2). Celui qui a perdu son passe-port doit en faire la déclaration à la municipalité du lieu où il se trouve; il lui en est délivré un nouveau, si les explications et les renseignements qu'il donne paraissent suffisants. Les passe-ports ne sont valables que pour un an (3).

269. On ne doit point délivrer de passe-ports :

1° Aux mineurs ou interdits et aux femmes mariées, sans le consentement du tuteur, curateur ou mari sous l'autorité desquels ils se trouvent;

2° Aux jeunes soldats, parce qu'ils doivent se pourvoir d'une feuille de route;

3° Aux individus placés sous la surveillance de la haute police, parce qu'ils ne peuvent se déplacer qu'avec l'autorisation du ministre de la justice, autorisation qu'ils doivent demander par l'intermédiaire du préfet;

4° Aux individus contre lesquels existe une poursuite ou une condamnation judiciaire, ou un jugement emportant contrainte par corps.

Les militaires qui voyagent reçoivent une feuille de

(1) Décr. du 18 sept. 1807, art. 1, 2. Il est payé pour chaque passe-port 2 fr. *Id.*, art. 4, 5. Décr. du 11 juill. 1810, art. 1, 2, 3, 9.

(2) Loi du 28 vendém. an VI, art. 5; décr. du 18 sept 1807, art. 5.

(3) Décr. du 11 juill 1810, art 8. Des peines sont portées contre les fonctionnaires publics qui délivrent de faux passe-ports, contre les individus qui en fabriquent, et contre ceux qui s'en servent. *V.* C. pénal, art. 153 et suiv, 281.

route qui leur sert de passe-port; il en est de même des condamnés libérés.

270. L'exhibition des passe-ports peut être demandée par tous les officiers de police judiciaire ou administrative, tels que gardes champêtres, gendarmes, commissaires de police, etc. L'individu trouvé hors de son arrondissement sans passe-port doit être conduit devant l'autorité municipale ou judiciaire la plus voisine, qui l'interroge, et peut ordonner son arrestation jusqu'à ce qu'il ait justifié de son inscription sur le tableau de la commune de son domicile; s'il ne fait pas cette justification dans les 20 jours, il est réputé vagabond et sans aveu, et traduit devant les tribunaux compétents (1). Telles sont les dispositions de la loi du 10 vendémiaire an IV. On conçoit facilement que, dans la pratique et au milieu de circonstances ordinaires, ces dispositions ne soient pas appliquées dans toute leur rigueur, et que l'autorité puisse se contenter, à l'égard des individus qui voyagent sans passe-ports, des renseignements résultant soit des papiers dont ils sont porteurs, soit du témoignage de citoyens domiciliés dans l'endroit où ils ont été arrêtés; mais cet adoucissement à la loi n'en laisse pas moins subsister les dispositions rigoureuses que l'autorité peut appliquer toutes les fois qu'elle le juge utile.

271. La loi des 30 mai et 13 juin 1790, dont le but était de réprimer la mendicité qui se multipliait à Paris d'une manière effrayante, enjoignit aux mendiants étrangers de sortir de la ville, et ordonna qu'il leur serait distribué gratuitement des passe-ports, et que, sur le vu de ces passe-ports, il leur serait payé, de dix

(1) Loi du 10 vendém. an IV, art 6, 7. *V.* pour la définition du vagabondage et la peine qui lui est applicable, les art. 269 et suiv. du C. pén.

lieues en dix lieues, un secours de trois sous par lieue. Le principe d'humanité qui avait dicté cette loi reçut fréquemment une extension abusive : un grand nombre d'individus qui n'étaient pas dépourvus de ressources trouvaient ainsi le moyen de voyager aux frais de l'Etat; d'autres, parcourant continuellement la France dans tous les sens, se créaient, aux dépens du trésor, une existence vagabonde. Plusieurs circulaires, émanées des ministres de l'intérieur, prescrivent la marche que doit suivre l'administration pour éviter ces abus. Il résulte de celle du 31 juillet 1848 que les seuls individus pouvant participer aux secours de route sont : 1° les mendiants et, par extension, les indigents français qui, se trouvant éloignés de leur domicile, demandent à y retourner; 2° les étrangers vagabonds ou condamnés expulsés du territoire de l'empire après l'expiration de leurs peines, et les étrangers indigents porteurs de passe-ports réguliers qui retournent dans leur pays; 3° les vagabonds et condamnés libérés qui sont dirigés du lieu de leur détention soit sur leurs communes respectives, soit sur le lieu de résidence qu'ils ont déclaré choisir.

La délivrance de ces passe-ports est faite aujourd'hui par les préfets, qui doivent en donner avis au ministre, et faire connaître l'itinéraire indiqué aux préfets des départements que devra traverser le voyageur indigent. Si celui-ci s'écarte de son itinéraire, son passe-port lui est retiré, et on lui délivre gratis un passe-port ordinaire pour sa destination. Il doit, à l'expiration de son voyage, remettre à l'autorité son passe-port d'indigent, qui cesse alors d'être valable. Lorsque le porteur d'un passe-port d'indigent est obligé par quelque circonstance de changer sa route, il doit obtenir un *visa* qui énonce les causes de ce changement.

L'autorité municipale ne doit ordonnancer le payement des secours qu'au profit de l'indigent qui est sur sa route et dont le passe-port est en règle; l'officier municipal qui aurait ordonnancé le payement des secours hors des cas prescrits n'en serait point remboursé. Les avances faites par les communes pour cet objet et pour le transport des mendiants et vagabonds, quand elles sont régulières, leur sont remboursées sur l'ordonnance des préfets. Du reste, il est interdit de fournir aux indigents aucun moyen de transport, si ce n'est lorsqu'ils sont malades ou blessés, et seulement pour les conduire à l'hôpital le plus voisin (1).

272. Les passe-ports à l'étranger sont délivrés par les préfets, sur l'avis motivé des maires; l'état circonstancié et certifié de ces passe-ports est adressé par les préfets au ministre des affaires étrangères. (L. des 7 déc. 1792 et 14 vent. an IV.) Il résulte d'une circulaire du 11 mars 1828 que les préfets doivent s'abstenir de délivrer des passe-ports à l'étranger:

1° Aux mineurs qui ne produisent pas le consentement de leurs parents ou tuteurs;

2° Aux femmes qui ne produisent pas le consentement de leurs époux;

3° Aux comptables et dépositaires de deniers publics qui ne produisent pas une permission de leurs chefs respectifs;

4° Aux militaires en activité de service ou en disponibilité qui ne justifient pas d'un congé du ministre de la guerre ou de l'officier supérieur commandant la division dans laquelle ils résident.

Les passe-ports pour l'étranger ne produisent d'effet

(1) Loi des 30 mai, 13 juin 1790, art. 3, 4, 7, 8, 10, 11, 13. *V.* les circulaires des 22 juin, 11 sept. 1813, 6 février 1816, 22 juin 1810, septembre 1819, 22 nov. 1825, 25 oct. 1833, 31 juill. 1848, 17 août 1853.

qu'autant qu'ils sont revêtus des formalités que chaque peuple a droit d'exiger de ceux qui veulent entrer sur son territoire, et qui varient suivant les nations L'administration doit les faire connaître à ceux qui demandent des passe-ports, et les aider à les accomplir; ordinairement les préfets expédient les passe-ports au ministre de l'intérieur, qui fait accomplir aux ambassades les formalités requises. (Circ. du 24 juin 1834.)

273. D'après l'arrêté du 19 vendémiaire an VIII, les passe-ports pour les colonies devaient être délivrés par les maires, et visés par le ministre de la marine et des colonies; mais dans l'usage ils sont délivrés par les préfets, sur l'autorisation accordée par le ministre, à moins que des circonstances urgentes ne permettent pas d'attendre l'autorisation; alors le préfet doit rendre compte de ces circonstances au ministre. Les instructions recommandent aux préfets d'apporter la plus grande prudence dans la délivrance de ces passe-ports, trop souvent réclamés par des banqueroutiers frauduleux, des malveillants, des prévenus de délits ou de crimes. Le visa du ministre de la marine a été remplacé par celui des commissaires de marine des ports d'embarquement, pour les individus non déportés et non suspects. Les citoyens qui passent dans les colonies comme fonctionnaires publics ou comme employés n'ont pas besoin de passe-ports, l'ordre de départ leur en tient lieu (1).

274. Il faut ajouter, comme servant de complément à tout le système que nous venons de faire connaître, l'obligation imposée, dans les villes et dans les campagnes, à tous les aubergistes, maîtres d'hôtels garnis et logeurs, d'inscrire de suite et sans aucun blanc, sur

(1) Arrêté du 19 vendém. an VIII; instruct. minist. du 13 prair. an X; circul. de déc. 1819.

un registre en papier timbré, paraphé par l'un des membres de l'autorité municipale, ou par un commissaire de police, les noms, qualités, domicile habituel, date d'entrée et de sortie de tous ceux qui couchent chez eux, même une seule nuit, et de représenter ce registre toutes les fois qu'ils en sont requis par l'autorité (1). Au moyen de toutes ces précautions, il est bien difficile qu'un malfaiteur puisse entièrement cacher ses traces. C'est ainsi qu'on est parvenu à établir en France, pour les personnes et pour les propriétés, une police supérieure en général à celles des autres nations.

SECTION III.— POLICE SANITAIRE.

SOMMAIRE.

275. De la libre pratique.
276. Régime des patentes. — De la patente brute, de la patente suspecte et de la patente nette.
277. Peines contre la violation des lois et règlements sanitaires.
278. Détermination des pays dont les provenances sont soumises au régime sanitaire.
279. Lazarets. — Attributions des intendances et commissions sanitaires.

275. Les maladies contagieuses sont aujourd'hui assez rares dans notre pays; on le doit sans doute, en grande partie, à l'amélioration du bien-être physique de la population, au progrès de la science, à l'emploi de mesures de police destinées à en prévenir l'introduction ou à en étouffer le germe. L'existence de la fièvre jaune dans un pays voisin du nôtre, en 1821 et 1822, a donné lieu à la loi du 3 mars 1822, qui forme,

(1) Loi des 19-22 juill. 1791, tit. 1, art. 5. *V.* pour les cas d'infraction à cette loi, art. 73, du C. pén., 475, n° 2; pour le cas d'inscription sous de faux noms, art. 154, § 2.

avec l'ordonnance du 7 août suivant et celle du 13 novembre 1839, la législation actuelle sur cette matière.

En principe général, les communications par terre et par mer avec les pays étrangers sont libres, sauf l'observation des lois de douanes; c'est ce qu'on exprime en disant que *les provenances de ces pays sont admises à la libre pratique.* Cependant des précautions d'une nature particulière sont prises à l'égard des arrivages par mer; l'existence habituelle de la peste dans certains pays a fait placer ces arrivages dans un état permanent de suspicion. Les provenances par mer ne sont donc admises *à la libre pratique* qu'après une visite et des interrogatoires qui donnent la certitude que le navire ne vient point d'un pays infecté, qu'il n'a eu aucune communication suspecte, et qu'aucun accident n'a eu lieu parmi les gens de l'équipage; jusque-là, elles restent en état de séquestration. Pour que cette vérification puisse être faite avec certitude, tout navire arrivant d'un port quelconque, et quelle que soit sa destination, doit être porteur d'une patente de santé qui fait connaître l'état sanitaire des lieux d'où il vient et son propre état sanitaire au moment où il est parti (1). Ces patentes, délivrées en France par les administrateurs sanitaires, et en pays étrangers par les agents sanitaires français, doivent être visées dans tous les lieux de relâche (2).

276. Les provenances étrangères peuvent être pla-

(1) Il faut excepter, dans les temps ordinaires, sur les côtes de l'Océan, les bateaux pêcheurs, les bâtiments des douanes, et les navires qui font le petit cabotage d'un port français à un autre; sur les côtes de la Méditerranée, les bâtiments des douanes qui ne sortent pas de l'étendue de leur direction. Ord. du 7 août 1822, art. 4.

(2) Loi du 3 mars 1822, art. 2; ordonn du 7 août 1822, art. 1, 2, 3, 10, 12.

cées dans l'une des trois catégories suivantes : sous le régime de la *patente brute*, si elles sont ou ont été depuis leur départ infectées d'une maladie réputée pestilentielle, si elles viennent de pays qui en soient infectés, ou si elles ont communiqué avec des lieux, des personnes ou des choses qui auraient pu leur transmettre la contagion ;

Sous le régime de la *patente suspecte*, si elles viennent de pays où règne une maladie soupçonnée d'être pestilentielle, ou de pays qui, bien qu'exempts de soupçon, sont ou viennent d'être en libre relation avec des lieux qui s'en trouvent entachés; ou enfin si des communications avec des provenances de ces derniers pays, ou des circonstances quelconques, font suspecter leur état sanitaire ;

Sous le régime de la *patente nette*, si aucun soupçon de maladie pestilentielle n'existait dans le pays d'où elles viennent, si ce pays n'était point ou ne venait point d'être en libre relation avec des lieux entachés de ce soupçon, et enfin si aucune circonstance quelconque ne fait suspecter leur état sanitaire. Les provenances par mer qui ne sont point admises à la libre pratique, soit parce qu'elles viennent de pays qui ne sont pas sains, soit parce que, depuis leur départ, des accidents, ou des communications de nature suspecte ont altéré leur état sanitaire, et qui sont placées sous l'un de ces trois régimes, sont soumises à des *quarantaines d'observation* ou *de rigueur* plus ou moins longues, plus ou moins sévères, selon les saisons et les lieux où elles sont prescrites, les objets susceptibles ou non de contagion qui font partie des provenances, la durée et les autres circonstances du voyage (1).

(1) Loi du 3 mars 1822, art. 3 ; ord. du 7 août 1822, art. 6, 7, 8, 9, 32, 33, 34. *V.* pour toutes les autres précautions à prendre, art. 35 à 47.

Il n'y a lieu d'examiner l'état sanitaire des provenances par terre que lorsqu'elles viennent de pays qui ne sont pas sains, et avec lesquels les communications ont été restreintes, soit par une décision émanée de l'Empereur, soit provisoirement, en cas d'urgence, par les autorités sanitaires locales. On doit alors observer à leur égard les mêmes formalités qu'à l'égard des provenances par mer; leur état sanitaire se constate par des passe-ports, des bulletins de santé, etc. (1). C'est à l'égard des provenances de terre que sont établis les cordons sanitaires destinés à empêcher toute communication; ils se composent de troupes de ligne, de douaniers, et même de gardes nationales des communes frontières, que les préfets peuvent mettre en activité pour ce service (2).

277. La loi du 3 mars 1822 réprime les différentes violations des lois et règlements sanitaires par des peines qui varient depuis un emprisonnement de quelques jours et une amende de quelques francs jusqu'à la peine de mort. Il est à regretter que la partie pénale de cette loi, qui ne reçoit son application que dans des cas très-rares, et qui par cela même est peu connue, n'ait point été comprise dans la réforme du Code pénal faite par la loi du 28 avril 1832. Après avoir supprimé la peine de mort dans neuf cas où elle a paru disproportionnée avec le crime, les législateurs ne l'auraient sans doute pas laissée subsister pour des actes qui ne renferment quelquefois rien de criminel, tels par exemple que les communications avec des pays soumis

(1) Loi du 3 mars 1822, art. 4; ord. du 7 août 1822, art. 27 et suiv.

(2) *V.* l'ord. du 27 sept. 1821, art. 11, qui prescrit des mesures sanitaires dans plusieurs départements limitrophes de l'Espagne, et à la suite de laquelle ont été transcrites les ordonnances réglementaires et déclarations des 25 août 1683, 26 nov. 1729, 18 janv. 1748, et 27 août 1786.

au régime de la *patente brute*. Nous n'admettons pas cependant comme principe absolu qu'on n'ait le droit de punir un fait qu'autant qu'il est immoral; nous reconnaissons que la société a besoin d'être protégée même contre des actions imprudentes; mais il nous semble qu'une protection efficace pourrait résulter d'une peine moins forte. Nous ferons la même observation à l'égard des dispositions qui jettent dans les prisons, ou accouplent à des forçats, des hommes coupables d'avoir violé des règlements exceptionnels et momentanés (1) : mais, d'un autre côté, il faut reconnaître qu'on a le droit de repousser de vive force tout navire et tout individu qui tenterait, en infraction aux règlements, de franchir un cordon sanitaire ou de passer d'un lieu infecté ou interdit dans un lieu qui ne le serait pas; et, à plus forte raison, qu'on peut faire détruire les objets mobiliers et les animaux susceptibles de transmettre la contagion, en remboursant leur valeur, et après avoir rempli les formalités voulues pour constater la nécessité de cette mesure (2).

278. La détermination des pays dont les provenances seront habituellement ou temporairement soumises au régime sanitaire, et celle des mesures ordinaires ou extraordinaires qui doivent être prises suivant les circonstances, sont essentiellement du domaine du pouvoir exécutif et doivent être faites par des décrets de l'Empereur. Afin que le gouvernement soit instruit de toutes les circonstances qui peuvent motiver ces mesures, il est enjoint à tous ses agents, au dehors comme au dedans, et même à tous les Français, de faire parvenir à l'autorité les renseignements qui intéressent la

(1) *V.* tout le titre 2 de la loi.
(2) Loi du 3 mars 1822, art. 5, 6.

police sanitaire. C'est également l'Empereur qui détermine les attributions, la composition et le ressort des autorités et des administrations chargées de l'exécution de ces mesures, et leur délègue le pouvoir d'appliquer provisoirement, dans les cas d'urgence, le régime sanitaire aux portions du territoire qui seraient inopinément menacées. Mais les actes administratifs, les décrets et la loi elle-même ne sont exécutoires dans une commune qu'après y avoir été publiés et affichés (1).

279. Les moyens d'exécution de la loi sont développés dans une ordonnance réglementaire du 7 août 1822, dont nous avons déjà fait connaître quelques-unes des dispositions. Nous renvoyons au texte même de cette ordonnance pour ce qui concerne les mesures de détail, les précautions de toute nature, les quarantaines et les *lazarets* (2). Nous nous contenterons d'indiquer en peu de mots l'organisation et les attributions des autorités sanitaires.

La police sanitaire locale est exercée, sous la surveillance des préfets, par des *intendances* composées de 8 membres au moins et de 12 au plus, nommés par le ministre de l'intérieur, et des *commissions* composées de 4 membres au moins et de 8 au plus, nommés par les préfets (3); le nombre et le ressort de ces autorités sont proportionnés aux besoins du moment. Les *inten-*

(1) Loi du 3 mars 1822, art. 1; ord. du 7 août 1822, art. 78, 79.

(2) *V.* pour les droits sanitaires à payer, la circul. du 15 oct. 1824.

(3) *V.* pour le temps pendant lequel les autorités sanitaires restent en fonctions, pour les personnes qui en font partie de plein droit, pour leur organisation intérieure, leur mode de délibération, etc., les art. 56 à 71. —Une ordonnance du 22 oct. 1835 a autorisé les intendants et sous-intendants militaires, en résidence dans les villes où siégent les administrations sanitaires, à assister avec voix délibérative aux séances de ces administrations.

dances exercent la police sanitaire immédiatement dans l'étendue de la circonscription assignée à leur chef-lieu; ailleurs cette police est exercée par les *commissions*, sous leur direction, quand elles sont placées dans leurs ressorts, et, dans le cas contraire, sous la direction des préfets. Les intendances sanitaires ont le droit de faire les règlements locaux jugés nécessaires ; ces règlements sont transmis aux préfets, et soumis par eux, avec leur avis, à l'approbation du ministre de l'intérieur, qui est assisté pour cet objet d'un conseil supérieur de santé ; en cas d'urgence, ils sont provisoirement exécutés sur l'approbation des préfets. Hors du ressort des intendances, les règlements sont faits par les préfets après qu'ils ont consulté les commissions sanitaires, et sauf l'approbation du ministre. Les intendances et les commissions prennent aussi, pour l'application aux provenances, des ordonnances et des règlements locaux, des décisions particulières qui doivent être motivées et qui sont immédiatement notifiées aux personnes qu'elles concernent. Ces différents corps et leurs présidents ont le droit de requérir la force publique pour le service qui leur est confié, et même, dans certains cas urgents, d'appeler à leur aide tous les citoyens (1).

Les *lazarets*, dans lesquels les voyageurs sont obligés de faire quarantaine, contiennent une population qui ne peut avoir aucune communication au dehors ; il a fallu par conséquent lui créer des officiers publics qui pussent recevoir les actes les plus urgents, et fussent revêtus d'une autorité suffisante pour maintenir la police et protéger les personnes et les propriétés.

Aux termes des art. 17 et 19 de la loi, les membres des autorités sanitaires exercent les fonctions d'officiers

(1) Ord. du 7 août 1822, art. 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 68, 69.

de l'état civil et d'officiers de police judiciaire dans l'enceinte et les parloirs des lazarets et autres lieux réservés. Les premières fonctions sont exercées par le président semainier, assisté du secrétaire; les actes de naissance et de décès sont dressés en présence de deux témoins, et les testaments sont reçus conformément aux art. 985, 986, 987 du Code Napoléon. L'expédition des actes de naissance et de décès est adressée, dans les 24 heures, à l'officier ordinaire de l'état civil de la commune où est situé l'établissement, pour qu'il en fasse la transcription sur ses registres (1).

Les fonctions d'officier de police judiciaire sont exercées dans le ressort de chaque intendance et de chaque commission par chacun de leurs membres, et par les capitaines de lazaret et les agents sanitaires, après qu'ils ont prêté serment devant le tribunal civil; savoir, exclusivement pour tous les crimes, délits et contraventions commis dans l'enceinte des parloirs, lazarets et autres lieux réservés; et concurremment avec les officiers ordinaires, pour les crimes, délits et contraventions en matière sanitaire, dans les lieux non réservés. Les autorités sanitaires connaissent, aussi exclusivement, dans l'enceinte et les parloirs des lazarets et autres lieux réservés, sans appel ni recours en cassation, des contraventions de simple police. Les citations consistent dans un simple avertissement du président semainier, conformément aux art. 169 et 170 du Code d'instruction criminelle; elles sont notifiées par un garde de santé commissionné à cet effet. Les jugements sont rendus par le président semainier de l'intendance ou de la commission, assisté des deux plus âgés d'entre ses collègues; les fonctions du ministère public sont remplies

(1) Ord. du 7 août 1822, art. 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 68, 69.

par le capitaine du lazaret, ou, à son défaut, par le plus jeune membre de l'intendance ou de la commission; le secrétaire de l'une ou de l'autre fait les fonctions de greffier. Le contrevenant qui ne comparaît pas par lui-même ou par un fondé de pouvoir est jugé par défaut. Dans le cas de délits ou de crimes, les prévenus sont remis à la disposition du procureur impérial à leur sortie du lazaret.

L'application de la législation spéciale sanitaire a subi dans ces derniers temps l'influence des progrès de la science médicale et du besoin de faciliter les relations avec nos colonies et les puissances étrangères. On a supprimé un certain nombre de lazarets (décr. du 10 fév. 1850) et simplifié les formalités.

CHAPITRE IV.

DU PORT D'ARMES. — DE LA CHASSE.

SECTION Ire. — DU PORT D'ARMES.

SOMMAIRE.

280. Anciennes prohibitions relatives au port d'armes.
281. Déclaration du Roi de 1728.
282. Ordonnance du 23 février 1837 prohibant les pistolets de poche.
283. Prohibitions relatives aux armes de guerre.
284. Le port d'armes non prohibées appartient en général à tous les citoyens.

280. S'il est de droit naturel que chacun puisse s'armer pour sa défense, il faut reconnaître aussi que l'usage de marcher toujours armé, qui nous venait de nos ancêtres, et qui n'a été complétement aboli qu'à la

révolution de 1789, donnait lieu à de graves inconvénients; les querelles dégénéraient facilement en duels ou en assassinats, quelquefois même en véritables mêlées, dans lesquelles on était malgré soi obligé de jouer un rôle, ne fût-ce que pour se défendre : de telle sorte que la vie des citoyens est beaucoup plus en sûreté, aujourd'hui qu'ils marchent presque toujours désarmés, que lorsqu'ils allaient à leurs affaires ou à leurs plaisirs en équipage de combat.

Les guerres civiles qui ont désolé la France à plusieurs reprises avaient popularisé l'habitude de porter des armes de toute espèce. Plusieurs ordonnances de nos rois ont eu pour but de proscrire cet usage, et l'ont frappé de peines d'une sévérité exagérée : ainsi l'édit de décembre 1558 défend à tous autres qu'aux gens de guerre de porter arquebuses ou pistolets, à peine d'être *pendus et étranglés ;* l'édit du 23 juillet 1559, destiné *à adoucir la rigueur* du précédent, ne prononce plus que les galères à perpétuité, mais il laisse subsister la peine de mort pour le cas de récidive. Un autre édit du 12 septembre 1609 prononce également la peine de mort contre les porteurs de pistolets de poche. Le 21 juin 1613, le parlement de Grenoble en a fait l'application à un individu qu'il a condamné, pour ce fait, à être pendu. Les prohibitions relatives seulement aux armes blanches n'étaient pas générales; l'édit de 1561 défend à tous autres qu'aux gentilshommes de porter épée ou dague, dans les villes, bourgs ou bourgades, sous peine de punition corporelle et d'une amende de 50 écus au soleil. Le mois d'octobre de la même année, la même défense fut faite pour la ville de Paris; mais, cette fois, à peine *de la hart.*

281. Enfin, en 1728, parut une déclaration du Roi qui n'est point sans importance aujourd'hui, puisqu'elle

a été remise en vigueur par deux décrets, l'un du 2 nivôse an XIV, l'autre du 12 mars 1806, en vertu de l'article 46 du titre 1er de la loi du 19-22 juillet 1791, qui autorise les corps municipaux à publier de nouveau les lois et règlements de police. Cette déclaration porte « qu'à l'avenir toute fabrique, commerce, vente, débit, achat, port et usage des *poignards*, *couteaux en forme de poignard*, *soit de poche*, *soit de fusil*, *des baïonnettes*, *pistolets de poche*, *épées en bâtons*, *bâtons et ferrements autres que ceux qui sont ferrés par le bout*, *et autres armes offensives cachées et secrètes*, sont et demeureront pour l'avenir généralement abolis et défendus (1). » Le décret du 2 nivôse an XIV avait mis au nombre des armes prohibées les fusils et pistolets à vent. Des doutes s'étaient élevés sur la question de savoir si on devait encore appliquer la déclaration de 1728; ces doutes ont été résolus par un arrêt de la Cour de cassation du 6 août 1824, qui lui reconnaît force de loi; toutefois il faut observer que la pénalité qu'elle prononce est remplacée aujourd'hui par celle de l'art. 1er de la loi du 24 mai 1834.

282. Un décret du 14 décembre 1810, contenant règlement pour les armes à feu fabriquées en France et destinées pour le commerce, détermine, dans son art. 9, les épreuves auxquelles doivent être soumises ces armes, au nombre desquelles il comprend nominément *les pistolets de poche*. La Cour de Poitiers, s'appuyant sur les dispositions de ce décret et sur les lois de douanes qui permettent, moyennant la perception d'un droit, l'entrée en France des pistolets de poche fabriqués à l'étranger, décida, le 5 décembre 1836, que la prohibition de confectionner et de débiter en

(1) *V.* le texte de cette déclaration au *Bulletin des Lois*, à la suite du décr. du 12 mars 1806.

France les pistolets de poche avait été implicitement abrogée, et en conséquence annula un jugement qui avait ordonné la saisie d'armes de cette espèce. La chambre criminelle de la Cour de cassation confirma cette décision le 3 novembre 1836 (Prévost). L'administration crut alors devoir renouveler formellement la prohibition, et, usant du droit que lui donne l'art. 1er de la loi du 24 mai 1834, elle rangea définitivement, par une ordonnance du 23 février 1837, les pistolets de poche au nombre des armes prohibées.

283. Il est encore d'autres armes dont la fabrication et même la possession sont prohibées et punies; ce sont les armes de guerre, confectionnées aux frais et pour la défense de l'Etat, qui ne doivent jamais sortir des mains de ceux auxquels elles ont été confiées que pour rentrer dans les arsenaux. Ces armes ne peuvent être fabriquées hors des manufactures de l'Etat qu'avec une autorisation du ministre de la guerre. Elles sont distribuées aux soldats et aux gardes nationaux, et des peines frappent ceux qui les vendent, ceux qui les achètent, ceux même qui les détiennent (1). La fabrication des armes à feu destinées au commerce est régie par des règles particulières qui ont pour but, en leur imposant un calibre différent de celui des armes de l'Etat, d'empêcher toute confusion, et, en prescrivant des mesures de précaution, d'éviter les accidents qui pourraient résulter du peu de solidité des canons. L'ordonnance du 12 juillet 1847, portant règlement sur ce qui concerne la fabrication et la confection des armes et munitions de guerre pour l'usage des navires du commerce, subordonne cette fabrication à l'autorisation du ministre de la guerre

(1) *V.* pour les militaires, la loi du 15 juill. 1829; *voir*, pour les gardes nationaux, le décret du 22 déc. 1852, 12; pour tous les citoyens, loi du 24 mai 1834, art. 3.

pour les armes portatives, et du ministre de la marine pour les bouches à feu et les munitions; elle prescrit des mesures de police dont l'infraction est punie des peines prononcées par la loi du 24 mai 1834.

284. A l'exception des deux cas dont nous venons de parler, il n'existe pas aujourd'hui de prohibition absolue de port d'armes. Le dernier acte législatif qui s'applique aux armes ostensibles est l'ordonnance du 14 juillet 1716, qui défend aux sujets du Roi de porter des armes, de quelque espèce qu'elles puissent être et pour quelque raison que ce soit, et qui excepte cependant de cette prohibition *les gentilshommes*, *les gens vivant noblement*, et *les officiers de justice royale*. Cette ordonnance, que la municipalité de Paris essaya de remettre en vigueur par un arrêté du 17 mars 1791, qui fut retiré ensuite, n'est plus en harmonie avec les principes de notre droit public; elle établit une distinction contraire à l'égalité politique, qui ne peut plus être admise aujourd'hui, et elle est implicitement abrogée par le décret du 20 août 1789, qui n'ordonne le désarmement que des gens sans aveu, sans métier, profession, ni domicile, ainsi que par la loi du 30 avril 1790, qui, en autorisant les propriétaires à chasser et à permettre de chasser sur leurs terrains, autorise par cela même la possession d'armes de chasse.

En l'an IX, le ministre de la police, sans contester aux citoyens le droit de porter des armes, voulut cependant le faire dépendre de la permission des préfets et de la délivrance d'un port d'armes. Le Conseil d'Etat, saisi par le chef du gouvernement de l'examen des mesures que le ministre avait prescrites dans une instruction, donna, le 10 mai 1811, un avis approuvé le 17 du même mois, duquel il résulte qu'il n'est pas nécessaire de se pourvoir d'un port d'armes pour exercer

la faculté de porter en voyage des armes pour sa défense personnelle; que les gens non domiciliés, vagabonds et sans aveu, doivent seuls être examinés et poursuivis par la gendarmerie et tous les officiers de police, lorsqu'ils sont porteurs d'armes, à l'effet d'être désarmés et même traduits devant les tribunaux, suivant les circonstances. Cet avis, qui a été adopté par le chef du gouvernement, est fondé sur les véritables principes; joint à la loi du 3 mai 1844, dont nous allons parler tout à l'heure, il termine la controverse qui existait sur la question. Il existe cependant entre le port d'armes pour la défense personnelle et le port d'armes pour la chasse, une distinction dont nous parlerons également.

La privation du droit de port d'armes est une conséquence de la *dégradation civique*, qui tantôt est prononcée comme peine principale, tantôt est la suite nécessaire des condamnations aux travaux forcés à temps, à la reclusion et au bannissement; elle peut aussi être prononcée, dans certains cas, comme l'accessoire de peines correctionnelles. (C. pén., 28, 34, 35, 42.)

SECTION II. — DE LA CHASSE.

SOMMAIRE.

285. De la chasse au point de vue du droit naturel.
286. De la chasse au point de vue du droit féodal.
287. De la chasse au point de vue du droit moderne.
288. Loi du 3 mai 1844. — Quelles conditions elle met à l'exercice du droit de chasse.
289. Ouverture et clôture de la chasse.
290. Cas d'extension du droit de chasse.
291. Cas de restriction du droit de chasse.
292. Interdiction de la mise en vente, de l'achat et du colportage du gibier en temps prohibé.
293. Permis de chasse.
294. Personnes auxquelles le préfet ne peut délivrer de permis de chasse.

295. Personnes auxquelles le préfet peut refuser le permis de chasse.
296. Effets de permis de chasse. — Prohibitions.
297. Sur quelles terres on peut chasser.
298. Délits et contraventions. — Poursuites.
299. Chasse dans les bois de l'Etat et des communes.
300. Destruction des loups. — Louveterie.
301. Prime pour la destruction des loups.

285. Nous venons de voir que le droit de port d'armes, qui est une conséquence naturelle du droit de défense, est soumis à des restrictions de diverses natures, dans l'intérêt de la sûreté publique. Le droit de chasse est soumis aussi à une législation préventive, fondée sur l'intérêt public et sur le respect dû à la propriété des particuliers.

Les jurisconsultes placent la chasse au nombre des moyens de *droit naturel* d'acquérir la propriété; c'est une des applications du *droit d'occupation*, en vertu duquel une chose qui n'appartient à personne devient la propriété de celui qui s'en est emparé le premier. Il résulte de ce principe deux conséquences : la première, que l'on ne peut devenir ainsi propriétaire que des bêtes *fauves*, c'est-à-dire qui sont dans toute leur liberté naturelle, et non des animaux domestiques, apprivoisés, ou des bêtes fauves placées dans des parcs ou des garennes; la seconde, que le propriétaire d'un fonds sur lequel se trouve une bête fauve n'a pas plus de droit que tout autre individu à la propriété de cette bête tant qu'elle jouit de sa liberté. Sans doute le propriétaire d'un fonds peut en interdire l'entrée, et le chasseur qui viole cette défense commet une contravention ; mais on ne peut le considérer comme ayant volé le gibier qu'il a tué, puisque ce gibier n'appartenait à personne. Ainsi le droit de chasser est une conséquence de la propriété, et ne peut être exercé que par le propriétaire, ou avec sa permission; mais la capture d'une

pièce de gibier non enfermée, même sur le fonds d'autrui, n'est point un vol.

286. Tels sont les principes du droit naturel que la législation romaine avait consacrés. (Inst. de Justin., l. 2, t. 1, § 12 et 13.) La législation féodale avait établi un système tout différent : le droit de chasse, réservé à la noblesse, était la conséquence des droits de seigneurie et de haute justice; il fallait posséder des fiefs pour avoir la faculté de chasser, même sur ses propres terres; et telle était la rigueur de la législation, que le laboureur dont les récoltes étaient dévastées par le gibier ne pouvait le détruire dans son champ sans s'exposer à être envoyé aux galères (1). Lorsqu'en 1789 la nation française brisa les vieilles formes sociales qui n'étaient plus en harmonie avec les idées et les mœurs du temps, l'Assemblée constituante, interprète du vœu général qui tendait à effacer tout ce qui restait du régime féodal, n'oublia pas le droit de chasse.

287. Voici comment est conçu l'art. 3 du décret du 4 août 1789 :

« Le droit exclusif de la chasse et des garennes ou-
» vertes est pareillement aboli, et tout propriétaire a
» le droit de détruire et de faire détruire, seulement
» sur ses possessions, toute espèce de gibier, sauf à se
» conformer aux lois de police qui pourront être faites
» relativement à la sûreté publique. — Toutes capitai-
» neries, même royales, et toutes réserves de chasse,

(1) La plus ancienne loi qui ait défendu la chasse aux roturiers est une ordonnance de Charles VI du mois de janvier 1366. François Ier renouvela cette défense par son ordonnance de 1515. Le motif qu'il en donne, c'est que ceux-ci perdent à la chasse *le temps qu'ils devraient employer à leur labourage, arts mécaniques ou autres, selon l'état ou vocation dont ils sont, lesquelles choses reviennent au grand détriment de la chose publique. V.* aussi les ordonn. de 1566 et 1669, citées par Pothier, *De la propriété*, nos 27 et suiv.

» sous quelque dénomination que ce soit, sont pareil-
» lement abolies, et il sera pourvu, par des moyens
» compatibles avec le respect dû aux propriétés et à la
» liberté, à la conservation des plaisirs personnels du
» Roi.— M. le président sera chargé de demander au
» Roi le rappel des galériens et des bannis pour simple
» fait de chasse, l'élargissement des prisonniers actuel-
» lement détenus, et l'abolition des procédures exis-
» tantes à cet égard... »

L'Assemblée nationale, en proclamant les véritables principes sur le droit de chasse, n'avait pris aucune mesure pour régulariser l'exercice de ce droit et en réprimer les abus; aussi, à peine son décret fut-il connu, qu'on vit surgir de toutes parts une multitude de chasseurs, qui, propriétaires ou non, se répandirent dans les campagnes, foulèrent aux pieds les récoltes, forcèrent les clôtures, détruisirent le gibier sans discernement, et causèrent souvent par leur maladresse et leur négligence de déplorables accidents On sentit alors la nécessité d'établir une police de la chasse, pour empêcher la destruction complète du gibier, pour mettre les propriétés, les récoltes et la vie des citoyens à l'abri de l'impétuosité aveugle et quelquefois malveillante des chasseurs improvisés par le décret du 4 août; ce fut l'objet du décret des 28 et 30 avril 1790, complété ou modifié plus tard par les décrets des 11 juillet 1840 et 4 mai 1842.

288. Ces décrets sont remplacés aujourd'hui par la loi du 3 mai 1844, qui règle la police de la chasse, et dont nous allons faire connaître les principales dispositions.

Il faut entendre par le mot *chasse* la recherche, la poursuite et la prise, par quelque moyen que ce soit, de tout animal sauvage ou de tout oiseau.

Quatre conditions sont nécessaires pour l'exercice légal de ce droit :

1° Que la chasse soit ouverte ;

2° Que l'on soit muni d'un permis de chasse ;

3° Que l'on n'emploie pas de moyens prohibés ;

4° Que l'on soit propriétaire ou qu'on ait reçu du propriétaire du terrain le droit de chasser.

289. La chasse ne doit être permise que pendant la partie de l'année où elle ne peut nuire à la reproduction du gibier ni aux fruits de la terre. Cette période ne peut être déterminée d'une manière uniforme pour toute la France, à cause de la différence dans la température, qui influe sur le moment de la reproduction du gibier et de la maturité de la récolte. La loi laisse, en conséquence, à chaque préfet, le droit de déterminer, par un arrêté publié au moins dix jours à l'avance, l'époque de l'ouverture et celle de la clôture de la chasse dans son département. (Art. 3.) (1).

290. En thèse générale, on ne peut, sans délit, chasser hors de l'époque déterminée par le préfet. Il existe cependant des exceptions prévues par la loi elle-même :

1° Le propriétaire ou possesseur peut chasser ou faire chasser en tout temps dans ses possessions attenant à une habitation et entourées d'une clôture con-

(1) Le préfet pourrait déterminer des époques différentes pour les différents arrondissements, et même pour les différentes communes du département : le ministre de l'intérieur conseille de n'user qu'avec une grande réserve de ce droit, qui présente beaucoup d'inconvénients, et qui, dans tous les cas, ne peut être délégué aux maires. Mais les maires peuvent prendre des arrêtés de police, dans la limite de leurs attributions, lors même qu'ils modifient le droit de chasse, par exemple pour empêcher de chasser à une certaine distance des vignes pendant les vendanges. (C. C. crim., 3 mai 1834. Bérault.)

tinue faisant obstacle à toute communication avec les héritages voisins. (Art. 2.) (1).

2° Le propriétaire, possesseur ou fermier peut, en tout temps, repousser ou détruire sur ses terres, même avec des armes à feu, les bêtes fauves qui porteraient dommage à ses propriétés : ce fait n'est pas considéré comme un acte de chasse, mais plutôt comme une conséquence du droit de défendre sa propriété.

3° Le propriétaire, possesseur ou fermier peut aussi détruire en tout temps certains animaux qui, sans être rangés dans la classe des bêtes fauves, sont d'une nature malfaisante. Mais c'est un arrêté du préfet qui détermine les espèces d'animaux nuisibles et fixe les conditions de l'exercice du droit de chasse contre eux. (Art. 9, 30.)

La loi consacre dans ces deux derniers cas un double droit : le premier s'exerce sans aucune condition ; le second est subordonné à l'arrêté du préfet. Il peut être difficile de déterminer la nuance qui existe entre l'un et l'autre ; on peut dire que le premier cas s'applique aux animaux qui nuisent au moment où on les repousse, et le second à ceux qui ne nuisent pas immédiatement,

(1) Les expressions les plus fortes ont été choisies à dessein pour bien faire comprendre qu'il ne s'agit pas ici d'une de ces clôtures incomplètes comme on en rencontre beaucoup dans les campagnes, mais d'une clôture non interrompue et tellement parfaite, qu'il soit impossible de s'introduire, par un moyen ordinaire, dans la propriété qui en est l'objet. (Circul. du garde des sceaux.) Du reste, on s'est contenté d'une définition générale, et l'on n'a entendu se référer spécialement ni à celle de l'art. 6 de la loi du 28 sept. 1791, ni à celle de l'art. 391 du C. pénal. La question de clôture, dans ce cas, est toujours soumise à l'appréciation des tribunaux. Il ne suffit pas, non plus, qu'il y ait dans le terrain clos une construction *pouvant servir à l'habitation* ; il faut qu'elle soit, sinon actuellement habitée, au moins destinée à *l'habitation*, en sorte que l'enclos n'en soit qu'une dépendance. (C. C. crim., 3 mai 1845. Mercier.)

mais sont seulement d'une nature malfaisante. Il résulte de la discussion que le permis de chasse n'est nécessaire ni dans l'un ni dans l'autre cas.

4° Enfin la chasse peut être permise en vertu d'un arrêté du préfet, hors du temps ordinaire, pour les oiseaux de passage, autres toutefois que les cailles, et pour le gibier d'eau dans les marais, étangs, fleuves et rivières. (Art. 9, 10, 30.) Dans les cas prévus ci-dessus, les arrêtés du préfet doivent être précédés de l'avis du conseil général (art. 9); ils n'ont pas besoin de l'approbation du ministre. (Circ. du 30 mai 1844.)

291. Lors même que la chasse est ouverte, le préfet peut prendre, par un arrêté, des mesures pour prévenir la destruction des oiseaux. Cette restriction est établie dans l'intérêt de l'agriculture. Le préfet peut aussi interdire temporairement la chasse pendant les temps de neige, parce qu'alors la destruction du gibier devient trop facile. (Art. 9, 30.)

292. Pour donner efficacité à ces prohibitions, la loi interdit et punit la mise en vente, la vente, l'achat, le transport et le colportage du gibier vivant ou mort durant le temps pendant lequel la chasse n'est pas permise, c'est-à-dire pendant le temps déterminé par l'arrêté qui fixe l'époque de la clôture et de l'ouverture, et non pendant l'interdiction momentanée que les préfets peuvent prononcer, par exemple pendant les temps de neige. (C. de cass. crim., 22 mars 1845. Bignan.) Le gibier ainsi mis en vente ou transporté, celui même que l'on trouve chez les aubergistes, les marchands de comestibles et dans tous les lieux ouverts au public où la recherche peut être faite, est saisi et immédiatement livré à l'établissement de bienfaisance le plus voisin, en vertu soit d'une ordonnance du juge de paix, si la saisie a eu lieu au chef-lieu de canton, soit

d'une autorisation du maire, si le juge de paix est absent, ou si la saisie a été faite dans une commune autre que celle du chef-lieu. (Art. 4.) (1).

Il faut remarquer que l'art. 4 punit non-seulement les aubergistes et les marchands qui achèteraient du gibier pour le revendre, mais encore les simples citoyens. Toutefois ce délit, à l'égard de ces derniers, ne peut, comme à l'égard des premiers, être prouvé par une visite à leur domicile.

293. Le permis de chasse est délivré par le préfet, sur l'avis du maire et du sous-préfet du domicile ou de la résidence de celui qui en fait la demande (2); il est personnel, valable pour tout l'empire, mais pour un an seulement, qui court à partir du jour de la délivrance. (C. de cass., 17 mai 1828.) La délivrance du permis de chasse donne lieu au payement d'un droit de 15 fr. au profit de l'État, et de 10 fr. au profit de la commune dont le maire a donné l'avis. (Art. 5.)

En thèse générale, le préfet ne peut refuser de délivrer de permis de chasse, à moins que celui qui le demande ne soit dans une exception prévue par la loi; et c'est sur ce point que doivent porter les avis des maires et des sous-préfets, sans toutefois que l'administration puisse exiger des demandeurs la preuve qu'ils ne sont point dans ces cas exceptionnels.

Tantôt la loi défend d'accorder le permis de chasse,

Tantôt elle autorise le préfet à ne pas l'accorder, en le laissant juge de la convenance.

294. Les permis de chasse ne peuvent être accordés :

(1) Un arrêt de la Cour de cassation, ch. crim., du 21 déc. 1844 (Boissier), déclare que cette disposition n'est point applicable aux conserves de gibier.

(2) D'où il faut inférer que c'est au maire que la demande formulée sur papier timbré doit être adressée. (Circ. du min. de l'int., 20 mai 1841.)

1° A ceux qui, par suite de condamnations, sont privés du droit de port d'armes;

2° A ceux qui n'ont pas exécuté les condamnations prononcées contre eux pour l'un des délits prévus par la loi sur la chasse, à moins qu'ils n'aient obtenu la remise de leur peine;

3° Aux condamnés placés sous la surveillance de la haute police. (Art. 86.)

Le permis de chasse n'est pas délivré non plus, mais pour d'autres motifs :

1° Aux mineurs qui n'ont pas 16 ans accomplis;

2° Aux mineurs de 16 à 21 ans, à moins que le permis ne soit demandé pour eux par leur père, mère, tuteur ou curateur portés aux rôles des contributions;

3° Aux interdits;

4° Aux gardes champêtres ou forestiers des communes et établissements publics, ainsi qu'aux gardes forestiers de l'Etat et aux gardes-pêche; ce qui ne doit s'entendre que des simples gardes forestiers, et non des brigadiers et gardes généraux. Si un permis avait été accordé à une personne qui serait frappée d'interdiction ou qui accepterait une des fonctions ci-dessus, il cesserait à ce moment d'avoir son effet. (Art. 7.)

295. Le préfet peut refuser le permis de chasse :

1° A tout individu majeur qui n'est point personnellement inscrit, ou dont le père ou la mère n'est pas inscrit au rôle des contributions;

2° A tout individu qui, par une condamnation judiciaire, a été privé de l'un ou de plusieurs des droits énumérés dans l'art. 42 du Code pénal, autres que le droit de port d'armes, pendant le temps fixé par le jugement pour cette privation;

3° A tout condamné à un emprisonnement de plus

de six mois pour rébellion ou violence envers les agents de l'autorité publique;

4° A tout condamné pour délit d'association illicite, de fabrication, débit, distribution de poudre, armes ou autres munitions de guerre, de menaces écrites ou de menaces verbales, avec ordre ou sans condition, d'entraves à la circulation des grains, de dévastation d'arbres ou de récoltes sur pied, de plants venus naturellement ou faits de main d'homme;

5° A ceux qui ont été condamnés pour vagabondage, mendicité, vol, escroquerie ou abus de confiance. La faculté de refuser le permis de chasse aux condamnés énumérés dans les paragraphes 3, 4 et 5, cesse cinq ans après l'expiration de leur peine. (Art. 6.)

Dans ces différents cas, il ne s'agit pas seulement des individus qui seront condamnés postérieurement à la loi du 3 mai 1844, mais encore de ceux qui l'ont été avant sa promulgation. La loi, en effet, parle de ceux *qui ont été* condamnés, et non de ceux qui *le seront*. (Circul. du ministre de l'intérieur du 30 mai 1844.)

Le permis délivré par erreur à un individu auquel il n'aurait pas dû en être accordé doit être retiré; si l'individu refuse de le remettre, il doit être poursuivi comme s'il n'en avait pas. (Circ. du min. de l'int. du 30 mai 1844.) Il en est de même, à plus forte raison, du permis accordé à un individu qui se trouve ensuite dans l'un des cas où il n'aurait pu lui en être accordé.

296. Le permis de chasse donne le droit de chasser, dans le temps où la chasse est ouverte, de jour, à tir ou à courre; les autres moyens de chasse, tels que

filets, lacets, piéges, panneaux, etc., sont prohibés, à l'exception des furets et des bourses destinées à prendre le lapin. Les préfets peuvent toutefois, sur l'avis des conseils généraux, autoriser l'usage même des moyens prohibés ordinairement, pour la chasse des oiseaux de passage autres que les cailles, et la destruction des animaux malfaisants; ils peuvent autoriser, pour ce dernier objet, l'emploi des lévriers. (Art. 9.)

Il est aussi interdit par la loi, d'une manière générale, de prendre ou de détruire, sur le *terrain d'autrui*, des œufs et des couvées de faisans, de perdrix et de cailles. (Art. 4, § dernier.) On a pensé qu'il n'était pas nécessaire de faire cette défense aux propriétaires, qui avaient intérêt à ne pas user de leur droit d'une manière préjudiciable pour eux.

D'après la loi de 1790, il était défendu, même au propriétaire, de chasser sur sa terre couverte de fruits. Cette disposition rigoureuse n'a point été conservée dans la loi nouvelle, et la circonstance que la terre sur laquelle le fait de chasse a lieu était couverte de ses fruits n'est point un délit par elle-même, mais une circonstance aggravante du fait de chasse sur le terrain d'autrui sans autorisation. (*V.* n° 298.)

297. Enfin, on ne peut user du permis de chasse que sur les terres dont on est propriétaire ou possesseur, ou avec le consentement du propriétaire ou de ses ayants droit. Le mot *possesseur* indique les *usufruitiers*, les *emphytéotes*, qui sont possesseurs sans être propriétaires, et jouissent, en cette qualité, du droit de chasse. Le mot *ayant droit*, plus général, comprend le *cessionnaire du droit de chasse*, qui peut lui-même, à moins de stipulation contraire, accorder des permissions personnelles. C'est une question controversée dans le droit civil, que celle de savoir si le bail transfère au fermier

le droit de chasse sur les terres qu'il a louées. Nous pensons que ce droit, ne faisant pas naturellement partie des choses qui sont l'objet du contrat de bail, ne pourrait être transféré au fermier que par une stipulation expresse. C'est ce qui a été jugé par la Cour de cassation le 4 juillet 1845, ch. civ. (Pellegrin).

Il n'est pas nécessaire que le consentement du propriétaire soit exprès pour que l'on puisse chasser sur ses terres; il suffit qu'il soit présumé, et, d'après la jurisprudence qui s'est établie sous la loi de 1790, ce consentement était présumé lorsqu'il avait laissé chasser un certain temps sans se plaindre. Il paraît que le principe de la loi nouvelle a été entendu dans le même sens.

298. Les différents délits de chasse et les peines dont ils sont punis sont prévus par les art. 11 à 19 de la loi. Les art. 19 et 20 indiquent l'emploi du produit des amendes, sur lequel des gratifications sont accordées aux gardes, gendarmes, etc., qui ont dressé les procès-verbaux. (*V.* l'ord. du 5 mai 1845.) Les articles 21 à 25 déterminent les officiers de police judiciaire et les agents de différente nature qui ont le droit de rechercher et de constater les délits par des procès-verbaux affirmés, conformément à l'art. 24, qui font foi jusqu'à preuve contraire. L'art. 25 reproduit une sage disposition de la loi de 1790, en défendant de saisir et de désarmer les délinquants; cependant ceux qui sont déguisés ou masqués, ceux qui refusent de faire connaître leurs noms ou qui n'ont pas de domicile connu, doivent être conduits immédiatement devant le maire ou le juge de paix. (Art. 25.)

La poursuite a lieu d'office, à l'exception du seul cas où il s'agit d'un fait de chasse sur le terrain d'autrui dépouillé de ses fruits, autre qu'un terrain clos atte-

nant à une habitation. Dans ce cas unique, la poursuite ne peut avoir lieu que sur la plainte du propriétaire. (Art. 26.) Les art. 27 et 28 établissent les règles de la solidarité et celles de la responsabilité civile, qui peut remonter aux père, mère, tuteur, maîtres et commettants. Enfin l'art. 29 décide que toute action relative aux délits de chasse se prescrit par trois mois, à compter du jour du délit.

299. Une prohibition de chasse d'une nature toute particulière est établie non-seulement à l'égard des domaines de la liste civile, ce qui ne serait qu'une conséquence des principes que nous venons de poser, mais aussi à l'égard des terres enclavées dans ces domaines (1). La chasse ne peut également avoir lieu dans les forêts de l'État et des communes sans autorisation. (L. du 28 vend. an V.) La loi de finances du 21 avril 1832, art. 5, prescrit la mise en adjudication de la chasse dans les forêts de l'État, et une ordonnance des 24 juillet et 18 août 1832 a déterminé le mode de l'adjudication et les droits qu'elle attribue aux adjudicataires; mais l'application de la loi du 21 avril 1832 ayant prouvé que dans beaucoup de départements le produit des locations était très-faible, et que les dommages que l'on causait aux forêts en chassant étaient fort considérables, l'art. 5 de la loi de finances du 14 avril 1833 a substitué une disposition *facultative* à une disposition *impérative*; de telle sorte que l'administration ne doit aujourd'hui concéder le droit de chasse dans les forêts de l'État qu'autant que cette concession présente plus d'avantages que d'inconvénients. Il résulte aussi de l'esprit de la loi que la concession ne doit jamais être

(1) Art. 30, l. 3 mai 1844, combiné avec l'art. 3 du sénatus-consulte du 7 juill. 1852.

faite gratuitement. Quant aux bois communaux, un décret du 25 prairial an XIII autorise les maires à en affermer le droit de chasse, à la charge de faire approuver la mise en ferme par le préfet et par le ministre de l'intérieur. Afin de protéger les bois de l'Etat, des communes et des établissements publics, dont le droit de chasse a été affermé, la loi du 3 mai 1844 inflige une amende de 16 à 100 fr. aux fermiers qui ont contrevenu aux clauses et conditions de leur cahier des charges relatives à la chasse.

300. Le besoin de détruire les animaux nuisibles, et principalement les loups, a donné lieu à une institution qu'il est utile de faire connaître. Il existe dans chaque département des *lieutenants de louveterie* dont les fonctions non rétribuées consistent à détruire les loups par tous les moyens possibles. Ils sont obligés d'entretenir à leurs frais un équipage de chasse, et de se procurer les piéges nécessaires à la destruction des loups. Ils jouissent, en échange de ces charges, de quelques prérogatives, dont la principale consiste à pouvoir chasser deux fois par mois le sanglier au courre dans les forêts de l'État. Quand les lieutenants de louveterie ou les conservateurs des forêts jugent qu'il est utile de faire des battues, ils en font la demande au préfet, qui peut lui-même provoquer cette mesure. Ces chasses sont commandées et dirigées par les lieutenants de louveterie, qui, de concert avec le préfet et le conservateur des forêts, fixent le jour, déterminent le lieu de la chasse et le nombre d'hommes qu'on y emploiera. On dresse procès-verbal de chaque battue, du nombre et de l'espèce des animaux qui ont été détruits. L'art. 5 de l'arrêté du 19 pluviôse an V autorise les préfets à permettre aux particuliers de leur département qui ont des équipages pour la chasse des animaux nuisibles, de s'y livrer

en tout temps, sous l'inspection et la surveillance des agents forestiers (1).

301. En outre, tous les habitants sont invités à tuer les loups sur leurs propriétés; et, pour encourager la destruction de ces animaux dangereux, il est accordé des primes dont le taux, après plusieurs variations, a été fixé, par la circulaire du ministre de l'intérieur du 9 juillet 1818, à 18 fr. par louve pleine, 15 fr. par louve non pleine, 12 fr. par loup, et 6 fr. par louveteau. La présentation du loup détruit se fait au maire de la commune, qui en dresse un procès-verbal, constatant le nom du destructeur, l'âge et le sexe de l'animal tué, avec la mention que ces vérifications ont été faites par lui. On joint à ce procès-verbal *le contrôle* de l'animal, c'est-à-dire une partie du corps qui permette de le reconnaître; ce contrôle varie suivant les usages et les distances; dans tous les cas, la patte droite antérieure et les deux oreilles de l'animal tué doivent en faire partie. On doit prendre des mesures pour que les mêmes contrôles ne puissent pas servir plusieurs fois (2).

CHAPITRE V.

DE LA LIBERTÉ D'INDUSTRIE ET DES MODIFICATIONS QU'ELLE REÇOIT.— PROFESSIONS SUBORDONNÉES A L'AUTORISATION OU A DES RÈGLEMENTS.

SOMMAIRE.

302. La liberté d'industrie est de droit naturel.

(1) Ord. de 1600, 1601, 1669. *V.* ord. du 20 août 1814, 24 juill. et 18 août 1832; arrêtés des 28 vend. an V, 19 pluv. an V, 8 fruct. an XII.

(2) *V.* la loi du 10 mess. an V, avec les circulaires du ministre de l'intérieur des 25 sept. 1807 et 9 juill. 1818.

303. Des maîtrises et jurandes, et de leurs inconvénients.
304. Abolition des maîtrises et jurandes. — Lacunes qu'elle a laissées.
305. Nécessité de réglementer certaines professions.
306. Professions non libres. — Avocats.
307. Médecins, officiers de santé et sages-femmes.
308. De l'exercice illégal de la médecine.
309. Des pharmaciens et de l'exercice illégal de la pharmacie. — Remèdes secrets.
310. Vente des substances vénéneuses.
311. Des herboristes.
312. Règlements pour les entreprises d'eaux minérales.
313. Des imprimeurs et des libraires.
314. Vente et emploi des ustensiles d'imprimerie.
315. Des crieurs, colporteurs et chanteurs publics.
316. Des théâtres de Paris et de ceux des départements.
317. Autorisation nécessaire aux sociétés anonymes.
318. Banques, caisses d'escompte, d'épargne, assurances, etc.
319. Sociétés de crédit foncier, banques.
320. Bureaux de placements.
321. Cafés, cabarets.
322. Assurances en matière de recrutement. — Interdiction.
323. Règlements pour les fabricants d'or et d'argent.
324. Règlements pour les fabricants de guimperies, d'étoffes d'or, etc.
325. Règlements pour la division en écheveaux des fils de coton, chanvre et laine.
326. Règlements pour la fabrication des savons.
327. Règlements pour les marques de nationalité des tissus français.
328. Règlements relatifs à l'usage des presses, moutons, laminoirs, etc.
329. Réglementation de la boucherie et de la boulangerie.

302. L'homme trouve dans le monde matériel qui l'entoure les moyens de satisfaire à tous ses besoins physiques; mais, soumis à la loi du travail, ce n'est qu'à force de sueurs qu'il peut produire la plupart des choses nécessaires à la vie; et c'est à l'aide d'un travail perfectionné par l'expérience et par l'étude des lois de la nature, qu'il parvient à se procurer le bien-être qui est le partage des peuples dont la civilisation est avancée. Une société bien organisée doit donc favoriser le travail qui crée, l'industrie qui facilite le travail, et le

commerce qui réunit les productions les plus diverses des lieux les plus éloignés, pour les mettre à la portée des plus humbles consommateurs. La liberté de l'industrie et du commerce, qui est une conséquence de la loi naturelle, est aussi l'un des principes les plus féconds de l'économie politique.

303. Toutefois ce principe, comme beaucoup d'autres, a été longtemps méconnu, et ce n'est que depuis la révolution de 1789 qu'il a été consacré par nos lois. Avant cette époque, une foule de règlements de toute espèce entravaient l'industrie, et restreignaient l'un des droits les plus sacrés de l'homme, celui de vivre de son travail.

Les institutions industrielles et commerciales antérieures à 1789, comme la plupart des institutions de cette époque, devaient leur origine à des circonstances qui n'existaient plus, à des idées vraies poussées trop loin dans l'application. Elles ne continuaient à subsister que par suite d'une organisation puissante qui liait à leur existence une foule d'intérêts divers. Leur point de départ était l'esprit d'association, naturel aux hommes qui ont des idées ou des intérêts communs, et qui ont besoin de s'entendre pour se communiquer les unes, et pour défendre les autres. Dans un temps où l'individu isolé ne rencontrait nulle part au-dessus de lui une protection suffisante, il la cherchait autour de lui et la trouvait dans l'association. L'autorité est venue ensuite réglementer ces corporations dans l'intérêt de la police.

A Rome, s'il faut en croire Plutarque, les corps de métiers reçurent d'abord de Numa une organisation qui, successivement renversée, puis rétablie sous la république, et enfin modifiée sous les empereurs, demeura néanmoins debout, comme l'attestent les traces

qu'on en retrouve dans la législation, depuis la loi des Douze Tables jusqu'au Digeste et au Code de Justinien (1).

En France, les corps et métiers durent à St Louis et à Etienne Boyleau, prévôt de Paris, interprète des volontés royales, leur premier classement légal. Ce règlement primitif fut successivement développé par les édits royaux. En 1581, Henri III rendit l'organisation des maîtrises et jurandes obligatoire pour tous négociants, marchands et artisans résidant dans les villes et bourgs du royaume. L'édit de 1583 proclame le droit de travailler un droit *royal et domanial*. Enfin, en 1673, Louis XIV en fit un droit bursal. Dès l'origine, suivant l'expression de M. Blanqui, la pensée de saint Louis pouvait se formuler ainsi : « Chacun fera son » métier, et rien que son métier, afin de le bien faire » et de ne tromper personne (2). » Mais les intérêts politiques et fiscaux ne tardèrent pas à la dénaturer, et l'institution qui avait pour objet la protection de tous dégénéra bientôt en un monopole qui ne profita plus qu'à quelques privilégiés.

C'est ainsi que, par l'établissement des *maîtrises* et *jurandes*, l'exercice des diverses professions était restreint à un nombre limité de *maîtres*, qui n'obtenaient ce titre qu'en accomplissant des conditions nombreuses et difficiles, de telle sorte que la plupart des industriels étaient obligés de se mettre aux gages des maîtres sous le titre de compagnons. L'histoire des corporations industrielles a été parfaitement résumée dans ces mots :

(1) Plutarque, *in Num.*, n° 7. — Loi des Douze Tables, tab. 8, n° 27. (Ortolan, *Législation romaine*, p. 101.) — Code Théodos., *de Collegiatis*. — Digeste, *de Collegiis et corpor.* — Code, *de Commerc. et mercator*.

(2) M. Blanqui, *Histoire de l'Économie politique*, t. 1, chap. 19, *Organisation des corporations sous le règne de saint Louis*.

« Née comme instrument de travail, la réunion en corps d'état se transforma bientôt en instrument politique, pour finir par n'être qu'un instrument fiscal (1). »

Les règlements des corporations industrielles, qui tantôt émanaient d'elles-mêmes, tantôt leur étaient donnés par les souverains, étaient de deux espèces : les uns concernaient l'organisation même de la corporation ; les autres prescrivaient des préceptes de fabrication, et établissaient la police de l'industrie : ces derniers avaient un but fort louable, c'était d'empêcher l'industrie de dégénérer, et de garantir la bonté des produits qu'on livrait aux consommateurs. Mais, si d'un côté ils produisirent de bons résultats dans l'enfance de l'industrie, ils apportèrent plus tard des obstacles aux progrès qu'elle pouvait faire : ils empêchaient toute amélioration dans la qualité, toute diminution dans le prix des objets manufacturés, et plaçaient la France dans une position d'infériorité vis-à-vis les peuples chez lesquels n'existaient pas les mêmes entraves. Souvent des inventions nouvelles, que leurs auteurs n'avaient pu mettre en pratique, étaient portées chez les étrangers. « Ainsi, dit le rapporteur de la loi du 7 janvier 1791, relative aux découvertes utiles, le balancier pour frapper les médailles fut imaginé en 1615 par Nicolas Briot, qui, ne pouvant le faire adopter en France, trouva plus d'accès en Angleterre, et, sans l'autorité du chancelier Séguier, peut-être l'usage du balancier nous serait-il encore inconnu. Le moulin à papier et à cylindre, inventé en France en 1630, fut porté en Hollande, et n'est revenu que depuis peu dans sa véritable patrie. Le métier à bas fut

(1) M. Wolowski, *Revue de Législation et de Jurisprudence*, t. 17, p. 89.

d'abord inventé à Nîmes; l'inventeur, contrarié en France, passa en Angleterre, où il fut magnifiquement récompensé... Les Anglais nous doivent de même une matrice pour la monnaie, un métier à gaze, la teinture du coton en rouge, et plusieurs autres découvertes dont les auteurs n'ont pas été prophètes dans leur pays (1). »

L'improbation des hommes les plus éminents sous le rapport de l'économie politique n'avait point manqué au système des maîtrises, non plus que les doléances du tiers état. Sully met au nombre des causes propres à amener la ruine ou l'affaiblissement des monarchies, « les monopoles,... l'attachement opiniâtre à des usa- » ges indifférents ou abusifs; la multiplité des édits » embarrassants et des règlements inutiles. » Colbert, qui pendant sa vie a fait tant d'efforts pour régénérer les règlements surannés qu'il avait trouvés en vigueur, propose, dans son *Testament politique*, d'abolir tous les règlements qui établissaient des conditions à l'admission des marchands dans les corporations.

Le préambule de l'édit de 1581 lui-même avait plaint le sort de ces pauvres artisans des villes jurées qui étaient quelquefois forcés d'employer, pour obtenir la maîtrise, un an et davantage à faire un chef-d'œuvre tel qu'il plaisait aux jurés, lequel enfin était par eux trouvé mauvais et rompu, *s'il n'y est*, ajoute-t-il, *remédié par lesdits artisans avec infinis présents et banquets*. Enfin les états de 1614 avaient demandé instamment la suppression des maîtrises et jurandes. L'école économiste du XVIIIe siècle porta le dernier coup au système des corporations. Turgot se fit l'interprète de

(1) *V.* le rapport à l'Assemblée constituante de la loi du 7 janv. 1791. — *V.* aussi M. Droz, *Économie politique*, p. 127, et M. Blanqui, *loc. cit.*, t. 1, p. 289.

ses doctrines, et les formula dans l'édit de février 1776. Le préambule de cet édit pose en principe que le travail et l'industrie sont des droits naturels dont l'exercice doit être garanti à tous les hommes; il énumère ensuite les inconvénients reprochés au système qu'il abroge.

« Dans presque toutes les villes de notre empire, l'exercice des différents arts et métiers est concentré dans les mains d'un petit nombre de maîtres réunis en communautés, qui peuvent seuls, à l'exclusion de tous les autres citoyens, fabriquer ou vendre les objets de commerce particulier dont ils ont le privilége exclusif; en sorte que ceux de nos sujets qui, par goût ou par nécessité, se destinent à l'exercice des arts et métiers, ne peuvent y parvenir qu'en acquérant la maîtrise, à laquelle ils ne sont reçus qu'après des épreuves aussi longues et aussi nuisibles que superflues, et après avoir satisfait à des droits et des exactions multipliés, par lesquels une partie des fonds dont ils auraient eu besoin pour monter leur commerce ou leur atelier, ou même pour subsister, se trouve consommée en pure perte.

» Ceux dont la fortune ne peut suffire à ces pertes sont réduits à n'avoir qu'une subsistance précaire sous l'empire des maîtres, à languir dans l'indigence, ou à porter hors de leur patrie une industrie qu'ils auraient pu rendre utile au pays.

» Toutes les classes de citoyens sont privées du droit de choisir les ouvriers qu'ils voudraient employer, et des avantages que leur donnerait la concurrence pour le bas prix et la perfection du travail. On ne peut souvent exécuter l'ouvrage le plus simple, sans recourir à plusieurs ouvriers de communautés différentes, sans essuyer les lenteurs, les infidélités, les exactions que nécessitent ou favorisent les prétentions de ces diffé-

rentes communautés et les caprices de leur régime arbitraire et intéressé.

» Ainsi les effets de ces établissements sont, à l'égard de l'État, une diminution inappréciable de commerce et de travaux industrieux; à l'égard d'une nombreuse partie de nos sujets, une perte de salaire et de moyens de subsistance; à l'égard des habitants des villes en général, l'asservissement à des priviléges exclusifs dont l'effet est absolument analogue à celui d'un monopole effectif : monopole dont ceux qui l'exercent contre le public, en travaillant et vendant, sont eux-mêmes les victimes dans tous les moments où ils ont, à leur tour, besoin des marchandises ou du travail d'une autre communauté. »

Après avoir fait observer que le fisc profitait de l'abus des maîtrises, le préambule ajoute :

« C'est sans doute l'appât de ces moyens de finance qui a prolongé l'illusion sur le préjudice immense que l'existence des communautés cause à l'industrie, et sur l'atteinte qu'elle porte au droit naturel.

» Cette illusion a été portée, chez quelques personnes, jusqu'au point d'avancer que le *droit de travailler* était un *droit royal* que le prince pouvait vendre et que les sujets devaient acheter (1).

» Nous nous hâtons de rejeter une pareille maxime.

» Dieu, en donnant à l'homme des besoins, en lui rendant nécessaire la ressource du travail, a fait du droit de travailler la propriété de tout homme ; et cette

(1) Turgot comprend mal le sens et l'importance de la déclaration de l'édit de 1583. En déclarant le droit de travailler un *droit royal*, il l'enlevait à l'autorité des seigneurs féodaux qui le réglementaient autrefois dans leurs domaines, le rattachait à la couronne de telle sorte qu'après être devenu *royal*, il devint facilement *national* en 1789. (*V.* M. Wolowski, *Revue de Législation*, t. 17, p. 283.)

propriété est la première, la plus sacrée et la plus imprescriptible de toutes. »

304. Turgot avait devancé son époque, qui n'était point encore mûre pour une réforme aussi complète; la justice, en outre, exigeait qu'en abolissant les priviléges on indemnisât ceux qui les avaient acquis à prix d'argent; de là une lutte de préjugés et d'intérêts dans laquelle la réforme succomba. L'édit de février 1776 fut révoqué par un autre édit d'août suivant pour Paris, et par un édit de 1777 pour les provinces; l'ancien système fut rétabli, modifié toutefois par quelques améliorations de détail.

Il fallut la révolution de 1789 pour faire passer dans les lois le principe de la liberté de l'industrie et du commerce. Supprimées par le décret du 4 août 1789, les maîtrises et jurandes le furent plus explicitement encore par la loi du 2 mars 1791, qui dispose qu'il est libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouve bon, sauf à prendre une patente qui ne peut être refusée à tous ceux qui en acquittent les droits, et à se conformer aux réglements de police (art. 7). Une indemnité fut attribuée par les art. 3 et 4 aux propriétaires des anciennes maîtrises et jurandes. Le préambule de la Constitution du 3 septembre 1791 dit : « Il n'y a plus ni jurandes ni corporations de professions, arts et métiers. »

La révolution, dans son ardeur de réforme, ne voyait que les abus des institutions qu'elle détruisait, sans tenir compte de ce qu'elles pouvaient avoir de bon. La liberté absolue donnée au commerce, à l'industrie et à toutes les professions libérales, produisit de graves inconvénients, auxquels il n'a été encore remédié qu'imparfaitement. Par suite de l'abolition des corporations, l'esprit de confraternité qui existait entre les personnes

de la même profession a fait place à une rivalité effrénée; aux rapports affectueux entre les maîtres et les ouvriers ont succédé trop souvent l'égoïsme des uns, l'hostilité des autres. La police de la fabrication et la vérification de la qualité des choses qui font l'objet du commerce sont devenues d'une grande difficulté, et la fraude se pratique sur une échelle immense. Ne serait-il pas possible de relier entre eux tous ceux qui exercent la même profession dans la même ville, sans rétablir l'ancien monopole? Des corporations, dont l'entrée serait ouverte à tous, n'amèneraient-elles pas des rapports de confraternité, et, en rapprochant les ouvriers des maîtres, ne donneraient-elles pas les moyens d'adoucir le sort des premiers? Enfin, n'est-ce pas dans les corps d'état eux-mêmes que l'on trouverait les meilleurs surveillants de la loyauté de la fabrication, les meilleurs vérificateurs de la qualité des produits et des denrées? Nous verrons bientôt que déjà sur beaucoup de points la liberté d'industrie a cessé d'être illimitée.

305. L'expérience a signalé les inconvénients de la liberté absolue à l'égard de professions dont l'exercice peut compromettre la vie ou la fortune des citoyens; elle a fait sentir la nécessité d'exiger de ceux qui les exercent des conditions d'aptitude. Les exigences de la morale publique, le maintien du bon ordre ont conduit à imposer à certaines industries des règles de police. Une législation fiscale a donné naissance à des droits privés qu'on ne peut méconnaître. Nous allons examiner ces différentes restrictions; nous indiquerons ensuite les cas où la loi intervient soit pour faciliter les transactions, soit pour en garantir la fidélité, soit pour surveiller les industries dont l'exercice pourrait offrir des dangers. Nous traiterons des *brevets d'invention* et des autres droits analogues, quand nous nous occupe-

rons de la propriété; et des monopoles réservés au gouvernement, quand nous parlerons des contributions indirectes.

306. S'il n'y a pas d'inconvénients graves à laisser tout individu fonder une fabrique, entreprendre un commerce à ses risques et périls, il y en aurait beaucoup à livrer la fortune des familles, la santé et la vie des citoyens, à l'ignorance présomptueuse ou au charlatanisme. Il ne s'agit plus, en effet, de quelques procédés de fabrication plus ou moins bons, de quelques produits plus ou moins parfaits; il s'agit des intérêts les plus graves que l'on ne saurait trop protéger. Telles sont les considérations qui ont déterminé à exiger des études spéciales et des conditions de capacité des personnes qui veulent remplir certaines professions. Tout ce que le respect pour la liberté peut exiger ici, c'est que l'entrée de ces professions ne soit subordonnée qu'à des conditions de capacité que tout le monde puisse remplir. C'est ce principe qui sert de base aux réglements particuliers dont nous allons parler.

L'*avocat* est le dépositaire des secrets des familles, il est chargé de la défense de leurs intérêts; il doit donc présenter une double garantie de moralité et d'instruction : de là l'organisation des avocats en une corporation qui a reçu le nom d'*ordre*. La réception d'un avocat est subordonnée à l'obtention de lettres de licence, qui ne sont accordées qu'après trois années d'études dans une faculté de droit et lorsque le candidat a satisfait à plusieurs examens.

Le licencié en droit qui veut être reçu avocat se présente au procureur général, et lui exhibe son diplôme. La réception a lieu en audience publique de la Cour, sur la présentation d'un ancien avocat et sur

les conclusions du ministère public; le récipiendaire prête un serment ainsi conçu :

« Je jure de ne rien dire ou publier, comme défen-
» seur ou comme conseil, de contraire aux lois, aux
» règlements, aux bonnes mœurs, à la sûreté de l'État
» et à la paix publique, et de ne jamais m'écarter du
» respect dû aux tribunaux et aux autorités publi-
» ques (1). »

Il existe auprès de chaque Cour et de chaque tribunal de première instance un tableau sur lequel sont inscrits les noms des avocats qui s'établissent auprès de cette Cour ou de ce tribunal. D'après l'ordonnance du 20 nov. 1822, les avocats inscrits au tableau d'une Cour impériale ne pouvaient plaider hors du ressort de la Cour sans une autorisation du garde des sceaux, et les avocats attachés à un tribunal ne pouvaient plaider que devant la Cour d'assises et les tribunaux du département : ces restrictions, que rien ne justifiait, ont été avec raison abolies par l'ordonnance du 27 août 1830. Aujourd'hui tout avocat inscrit au tableau a le droit de plaider devant toutes les Cours impériales et tous les tribunaux de l'empire sans avoir besoin d'autorisation, sauf un cas d'exception établi par l'article 295 du Code d'instruction criminelle, auquel une ordonnance n'a pu déroger. (Ord. du 27 août 1830, 4.)

La corporation formée des avocats inscrits sur le même tableau est présidée par un bâtonnier, et régie par un conseil de discipline. Les membres du conseil sont élus par l'assemblée générale des avocats inscrits au tableau, par scrutin de liste et à la majorité absolue

(1) L. du 22 vent. an XII, art. 24, 29, et s. — Décr. du 24 déc. 1810, art. 13.

des avocats présents; ils ne peuvent être choisis que parmi les avocats qui sont restés inscrits au tableau pendant dix ans à Paris, et pendant cinq ans dans les chefs-lieux de Cour impériale. Le bâtonnier est élu par le conseil de discipline à la majorité absolue des suffrages, et ne peut être pris que parmi les membres du conseil. (Ord. 27 août 1830; décr. 22 mars 1852.) Le bâtonnier est le chef de l'ordre et préside le conseil de discipline. Les attributions de ce conseil consistent : 1° à prononcer sur les difficultés relatives à l'inscription au tableau; 2° à exercer la surveillance que l'honneur et les intérêts de l'ordre rendent nécessaire; 3° à appliquer, quand il y a lieu, les mesures de discipline autorisées par les règlements : ces mesures sont l'avertissement, la réprimande, l'interdiction temporaire pour une année au plus, la radiation du tableau; elles ne peuvent être prises sans que l'avocat ait été entendu, ou appelé avec délai de huitaine. En cas d'interdiction temporaire ou de radiation, l'avocat condamné peut interjeter appel devant la Cour impériale; ce droit appartient également au procureur général, et doit être exercé dans les dix jours de la communication, donnée à l'un et à l'autre par le bâtonnier, de la décision du conseil de discipline (1). Les Cours et les tribunaux peuvent aussi réprimer les fautes commises à leur audience par les avocats (2).

Le licencié qui, après avoir prêté serment, a été revêtu du titre d'avocat, ne peut exercer devant une Cour ou un tribunal sans s'être fait admettre sur le

(1) Ord. du 20 nov. 1822, art. 9, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29; *id.* du 17 août 1830, art. 1 et 2.

(2) Ord. du 20 nov. 1822, art. 16 et 43; Code de proc. civile, art. 90 et 1036; Code pén., art. 377; décret du 30 mars 1808, art. 102; loi du 17 mai 1819, art. 23.

d'un temps d'épreuve ou *de stage* qui dure trois ans, et qui peut même être prolongé par le conseil de discipline, sous la surveillance duquel sont placées la conduite et les mœurs des avocats stagiaires. Les avocats stagiaires ne peuvent plaider ni écrire dans aucune cause avant l'âge de 22 ans, sans un certificat de deux membres du conseil de discipline, attestant leur assiduité aux audiences (1).

307. Il faut placer dans une même catégorie *les médecins*, *les chirurgiens*, *les officiers de santé*, *les sages-femmes*, *les pharmaciens* et *les herboristes*.

Nul ne peut embrasser la profession de médecin, de chirurgien, d'officier de santé, s'il n'a été examiné et reçu dans les formes déterminées par la loi. Il existe pour les médecins deux degrés de capacité, celui *d'officier de santé* et celui *de docteur*. Les candidats pour le premier degré doivent, après un certain temps d'études, subir un examen devant une faculté de médecine ou une école préparatoire de médecine et de pharmacie, sous la présidence d'un professeur de l'une des facultés. (L. du 19 vent. an XI, 15 et suiv. — Décr. du 22 août 1854, art. 17 et suiv.) Les candidats au doctorat sont assujettis à des études plus approfondies, et ils doivent prendre leurs grades dans les facultés de médecine (2). (L. du 19 vent. an XI, 5 et suiv. ; décret du 22 août 1854, 12 et suiv.)

(1) Ord. du 20 nov. 1822, art. 30, 31, 32, 33, 34, 36. Cette dernière disposition, bien qu'elle soit peu observée dans la pratique, n'a point été abrogée par l'art. 4 de l'ord. de 1830, qui n'a trait qu'aux avocats inscrits au tableau. (C. Bioche, *Dict. de proc.*, v° *avocat*.)

(2) Le gouvernement peut accorder aux médecins étrangers, gradués dans les universités étrangères, le droit d'exercer la médecine ou la chirurgie en France. Il peut aussi retirer l'autorisation accordée. (L. du 19 vent. an XI, t. 2, art. 4.)

Les officiers de santé ne peuvent s'établir que dans le département pour lequel ils ont été examinés, après s'être fait enregistrer au greffe du tribunal de première instance et au secrétariat de la sous-préfecture de leur arrondissement; quand ils veulent changer de département, ils doivent se soumettre de nouveau à l'examen; ils ne peuvent pratiquer les grandes opérations chirurgicales que sous la surveillance et l'inspection d'un docteur, dans les lieux où il y en a d'établis. Dans les cas d'accidents graves arrivés à la suite d'une opération exécutée hors de la surveillance et de l'inspection prescrites ci-dessus, il y a recours en indemnité contre l'officier de santé. (L. du 19 vent. an XI, 29; décr. du 22 août 1854, 19.)

Les docteurs reçus dans les écoles de médecine peuvent exercer leur profession dans toutes les communes de l'empire, à la charge seulement de présenter leur diplôme au greffe du tribunal et au secrétariat de la sous-préfecture. Ils exercent seuls, à l'exclusion des officiers de santé, les fonctions de médecins et de chirurgiens jurés appelés par les tribunaux, celles de médecins en chef dans les hospices civils; eux seuls peuvent être chargés par les autorités administratives des objets de salubrité publique. Les listes des docteurs et des officiers de santé d'un département sont dressées tous les ans par le préfet, et envoyées au ministre de l'intérieur (1).

Les *sages-femmes* sont aussi assujetties à des conditions d'études. Elles subissent un examen devant les mêmes juges que les officiers de santé, et il leur est délivré un diplôme qu'elles doivent faire viser au greffe du tribunal de première instance et au secrétariat de

(1) *V.* loi du 19 vent. an XI, art. 2, 15, 16, 17, 18, 24, 26, 27, 29.

la sous-préfecture de l'arrondissement dans lequel elles ont été reçues et où elles doivent s'établir. Les sages-femmes ne peuvent employer les instruments, dans le cas d'un accouchement laborieux, sans appeler un médecin ou un chirurgien (1).

308. L'exercice illégal de la médecine ou des accouchements est puni d'une amende qui doit être prononcée par les tribunaux. Un avis du Conseil d'État, du 8 vendémiaire an XIV, contient une interprétation de la loi que nous croyons conforme à son esprit. Voici dans quelles circonstances cet avis a été rendu. Le ministre des cultes exposait à l'Empereur que les prêtres, curés ou desservants, éprouvaient des désagréments à raison des conseils et des soins qu'ils donnaient à leurs paroissiens malades; il demandait l'autorisation d'écrire aux préfets que l'intention de l'Empereur n'était pas que les curés fussent troublés *dans l'aide qu'ils donnent à leurs paroissiens par leurs secours et leurs conseils dans leurs maladies, pourvu qu'il ne s'agît d'aucun accident qui intéressât la santé publique*. Le Conseil d'État, sur le renvoi qui lui fut fait par l'Empereur du rapport du ministre, prit l'avis suivant :

« Le Conseil d'État est d'avis qu'en se renfermant dans les limites tracées dans le rapport du ministre des cultes ci-dessus analysé, les curés ou desservants n'ont rien à craindre des poursuites de ceux qui exercent l'art de guérir, ou du ministère public chargé du maintien des règlements, puisqu'en donnant seulement des conseils et des soins gratuits, ils ne font que *ce qui est permis à la bienfaisance et à la charité de tous les citoyens*,

(1) Loi du 19 vent. an XI, art. 31, 32, 33, 34; décr. du 2 mars 1854, 17.

ce que nulle loi ne défend, ce que la morale conseille, ce que l'administration provoque; et qu'il n'est besoin, pour assurer la tranquillité des curés et desservants, d'aucune mesure particulière. (Pour connaître la force d'un avis inséré au *Bulletin des Lois*, *v.* n° 105.)

Cet avis ne s'applique pas seulement, comme plusieurs personnes l'ont pensé, aux prêtres, curés et desservants, mais encore à tous les citoyens. Les tribunaux sont donc appelés, dans le cas de poursuites, à distinguer les actes de pure bienfaisance, qui ne présentent aucun danger pour la santé publique, de l'exercice illégal de la médecine.

309. L'exercice de la profession de *pharmacien* est soumis à des conditions analogues à celles énumérées ci-dessus. Nul ne peut obtenir de patente pour exercer la pharmacie, ouvrir une officine, préparer, vendre ou débiter aucun médicament, s'il n'a été reçu soit par les écoles supérieures, soit par une école préparatoire de médecine et de pharmacie. Ceux qui ont été reçus par une école supérieure peuvent s'établir dans tout l'empire, les autres seulement dans l'étendue du département pour lequel ils ont été reçus. Ils doivent dans tous les cas présenter leurs titres au greffe des tribunaux de première instance dans le ressort desquels ils s'établissent. Les pharmaciens ne peuvent livrer ou débiter des préparations médicales ou drogues composées, que d'après la prescription qui en est faite par des docteurs en médecine ou en chirurgie, ou par des officiers de santé, et sur leur signature. Ils ne peuvent vendre aucun remède secret. On entend par là ceux qui ne sont pas formulés dans le *codex pharmaceutique*, ou dont la recette n'a pas été publiée par le gouvernement sur l'avis et dans le bulletin de l'Académie de médecine. (L. 21 germ. an XIII, 32, 36. — Décr.

3 mai 1850.) Ils doivent se conformer, pour les préparations ou compositions qu'ils exécutent, aux formules insérées et décrites dans les dispensaires et formulaires rédigés par les écoles de médecine. Ils ne peuvent faire dans les mêmes lieux ou officines aucun autre commerce ou débit que celui des drogues et préparations médicales (1). Les officiers de santé établis dans des communes où il n'y a pas de pharmaciens ayant des officines ouvertes peuvent fournir des médicaments simples ou composés aux personnes près desquelles ils sont appelés, sans avoir le droit de tenir une officine ouverte. (L. 21 frim. an XI, art. 27.)

Une exception aux règles ci-dessus est établie en faveur des sœurs de Charité des hospices ou des établissements de secours à domicile : elles sont autorisées à préparer elles-mêmes les médicaments dont la préparation est si simple qu'elle n'exige pas de connaissances pharmaceutiques bien étendues; mais elles ne peuvent préparer de médicaments officinaux; il leur est défendu de vendre des médicaments au public, à moins d'une autorisation particulière. (Instr. minist. du 28 vent. an X.)

310. La vente des substances vénéneuses est soumise par la loi à certaines formalités qui portent avec elles leur raison d'être. Les pharmaciens seuls peuvent livrer ces substances pour l'usage de la médecine, et ils ne doivent les livrer que sur une prescription signée d'un homme de l'art, datée et énonçant en toutes lettres la dose et le mode d'emploi; ils ne doivent les livrer en outre qu'à des personnes connues et domiciliées. La loi, de plus, leur impose l'obligation de mentionner la vente, avec les indications qui précèdent, sur un re-

(1) Loi du 21 germ. an XI, art. 22, 23, 24, 25, 27, 32, 38. En cas de décès d'un pharmacien, *voir* art. 41 ; décr. du 22 août 1854, 19.

gistre coté et paraphé par le maire de la commune ou le commissaire de police. Elle veut enfin qu'ils tiennent les substances vénéneuses dans des lieux sûrs et fermés à clef (Loi du 19 juill. 1845. — Ordonn. du 29 oct. 1846, art. 3, 5, 6.)

L'ordonnance de 1846 ne restreint pas ses prescriptions à la vente des substances vénéneuses par les pharmaciens, elle les étend à la vente et à l'emploi de ces mêmes substances par les chimistes, les manufacturiers et les fabricants, en les modifiant toutefois selon les cas. (Art. 1 à 5.) Les officines et les magasins des pharmaciens et des droguistes sont visités par deux professeurs des écoles de médecine ou de pharmacie, ou par des membres du jury médical, qui sont chargés de vérifier la qualité des drogues et des médicaments. Ils doivent l'être en outre par les maires ou les commissaires de police, assistés d'un docteur en médecine spécialement désigné par le préfet, qui s'assurent de l'exécution des dispositions de l'ordonnance. (L. 21 germ. an XI, art. 29, 30, 31, 32. — Ordon. 29 oct. 1846, art. 14.) Un tableau annexé à l'ordonnance de 1846 énonce les substances qui sont vénéneuses dans le sens de la loi. Enfin toute contravention aux règles ci-dessus énoncées est punie d'une amende de 100 fr. à 3,000 fr., et d'un emprisonnement de 6 jours à 2 mois. (L. du 19 juill. 1845. — *V*. Décr. du 8 juill. 1850, qui modifie le tableau des substances vénéneuses.) (1).

311. Les individus qui se destinent à la profession d'*herboriste* doivent subir, devant une des écoles de pharmacie, un examen qui prouve qu'ils connaissent les plantes médicinales ; le certificat d'examen est enre-

(1) *V*. en outre une circulaire du ministre de l'agriculture et du commerce, du 10 nov. 1846, sur l'exécution de l'ord. du 29 oct. (Dall., pér., 47. 3. 19.)

gistré comme ceux des pharmaciens et des médecins (1).

312. Des raisons de santé publique ont prescrit des règles particulières relativement aux eaux minérales, naturelles ou artificielles. Toute entreprise ayant pour objet de livrer ou d'administrer des eaux minérales au public est soumise à l'autorisation préalable et à l'inspection d'hommes de l'art ; il n'y a d'excepté que le débit des eaux qui a lieu dans des pharmacies ; les autorisations sont délivrées par le ministre de l'intérieur, sur l'avis des autorités locales, accompagné, pour les eaux minérales naturelles, de leur analyse, et pour les eaux minérales artificielles, des formules de leur préparation. L'inspection des établissements d'eau minérale est confiée à des docteurs en médecine ou en chirurgie nommés par le ministre de l'intérieur. La fabrication des eaux minérales artificielles ne peut être faite qu'avec l'autorisation du gouvernement; ceux qui veulent l'obtenir doivent justifier de connaissances nécessaires pour une telle entreprise, et présenter pour garant un pharmacien légalement reçu ; ils ne peuvent s'écarter, dans leur fabrication, des formules approuvées par le ministre de l'intérieur. Les dépôts d'eau minérale sont assujettis aux mêmes obligations. Les eaux sont surveillées, à leur départ et à leur arrivée, par des inspecteurs, excepté quand elles sont adressées à des pharmaciens ou à des particuliers (2).

313. Les prohibitions dont nous venons de parler sont destinées à protéger la fortune, la santé et la vie des citoyens ; il en est d'autres qui sont basées sur des

(1) L. 21 germ. an XI, art. 37; arrêté du 25 therm. an XI, art. 43, 44, 45 et 46.

(2) *V*. ord. du 18 juin 1823; loi du 24 août 1790; arrêtés des 29 flor. an VII, 3 flor. an VIII, 6 niv. an XI; loi du 21 germ. an XI; décret du 30 prair. an XII; arrêté du 3 vend. an VI.

considérations d'un ordre plus élevé, et dont le but est de garantir la société de la contagion qui résulte de la corruption des mœurs. Les agents de cette corruption peuvent être *des livres, des dessins, des représentations théâtrales;* de là des mesures préventives que nous allons faire connaître.

Les lois de 1791 avaient rendu libres les professions *d'imprimeur et de libraire;* une première dérogation à ce principe a été apportée par un décret du 5 février 1810, qui décide que le nombre des imprimeurs est fixé par le gouvernement. La loi du 21 octobre 1814, dont le titre 2 est encore en vigueur, veut que nul ne puisse exercer la profession d'imprimeur et de libraire, s'il n'est breveté et assermenté. Les brevets sont délivrés par le ministre de l'intérieur, sur des certificats de bonnes vie et mœurs ; ils sont enregistrés au tribunal civil du domicile de l'impétrant. Une ordonnance du 8 octobre 1817 étend l'application de cette loi aux imprimeurs lithographes. Un décret du 22 mars 1852 l'étend également aux imprimeurs en taille douce. Le brevet peut être retiré aux imprimeurs et libraires qui ont été convaincus par un jugement de contravention aux lois et aux règlements.

314. Il n'est permis à aucun citoyen de posséder ou d'employer, même pour des impressions privées, des presses, de quelque nature et de quelque dimension qu'elles soient, s'il ne s'est muni préalablement d'une autorisation qui est délivrée à Paris par le ministre de l'intérieur, et dans les départements par le préfet. De plus, les fondeurs de caractères, les clicheurs, les stéréotypeurs, les fabricants de presses et les marchands d'ustensiles d'imprimerie sont tenus d'avoir un livre coté et paraphé par le maire de leur commune, où ils doivent inscrire, par ordre de dates, les ventes qu'ils

font, avec les noms et domiciles des acquéreurs; ils doivent enfin, à chaque livraison, transmettre à l'autorité une copie de l'inscription faite sur leur registre. (Décr. du 22 mars 1852, art. 2 et 4.)

Diverses peines atteignent les contrevenants. Les fondeurs de caractères, clicheurs et autres sont, en cas de contravention, punis d'une amende de 50 à 200 fr. (Art. 4.) Les possesseurs et dépositaires d'imprimeries clandestines sans distinction sont punis d'une amende de 10,000 fr. et de six mois de prison. (L. 21 oct. 1814, art. 11, 12, 13. — Décr. du 22 mars 1852, art. 3.)

Quant aux libraires qui exercent leur profession sans brevet, la loi du 21 octobre 1814, qui régit cette matière, n'avait prononcé contre eux aucune peine. La Cour de cassation appliqua d'abord la peine prononcée par un arrêt du Conseil du 28 février 1723; puis elle revint sur sa jurisprudence, de telle sorte que la question était encore pendante quand le décret organique de la presse du 17 février 1852 l'a formellement tranchée, en prononçant contre le libraire qui exerce sans brevet une peine d'un mois à deux ans d'emprisonnement et de 100 à 2,000 fr. d'amende, et de plus la fermeture de l'établissement. (Art. 24.)

Un imprimeur doit, avant d'imprimer un écrit ancien ou nouveau, en faire la déclaration, à Paris, à la direction de la librairie; dans les départements, au secrétariat de la préfecture : il n'y a d'exception que pour les impressions qui ont lieu pour le compte de l'administration, pour les imprimés qui ne sont pas susceptibles d'être répandus dans le commerce, et pour les factures, mémoires ou requêtes sur procès, quand ils sont signés d'un avocat ou d'un officier ministériel. Chaque imprimeur doit avoir un livret coté et para-

phé par le maire, sur lequel il inscrit par ordre de date, et sous une série de numéros, le titre de tous les ouvrages qu'il se propose d'imprimer, le nombre des feuilles, des volumes, des exemplaires, et le format de l'édition.

Tous les exemplaires de l'écrit doivent porter le vrai nom et la vraie demeure de l'imprimeur; ils ne peuvent être mis en vente ni publiés, de quelque manière que ce soit, avant le dépôt de deux exemplaires au ministère de l'intérieur, et dans les départements au secrétariat de la préfecture. L'imprimeur doit en outre, vingt-quatre heures avant toute publication et distribution, déposer au parquet du procureur impérial tous écrits traitant de matières politiques ou d'économie sociale et ayant moins de dix feuilles d'impression, autres que les journaux ou écrits périodiques. (L. 21 oct. 1814, art. 14. — Ordonn. 24 oct. 1814, art. 2, 3. — Loi 27 juillet 1849, art. 7.) S'il s'agit de dessins, gravures, lithographies, médailles, estampes, emblèmes, de quelque nature que ce soit, outre le dépôt, qui est de trois épreuves, il faut l'autorisation du ministre de l'intérieur à Paris et du préfet dans les départements. (Ord. du 9 janv. 1828. — Décr. du 17 février 1852, art. 22.) (1).

315. La loi exige pour l'exposition publique et la vente des dessins, gravures, lithographies, etc., la même autorisation préalable que pour leur publication; elle punit les contrevenants de la confiscation, et de plus d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 100 à 1,000 fr. (Décr. du 17 février 1852, art. 22.) Elle oblige aussi les crieurs, distributeurs ou

(1) *V.* une circulaire importante du ministre de la justice du 27 mars 1852 sur le décret du 17 février précédent. (Dall., pér., 52. 3. 11.)

colporteurs de livres, dessins, gravures, écrits, etc., à se munir de l'autorisation dont il a été parlé, et prononce contre eux, en cas de contravention, la peine d'un mois à six mois d'emprisonnement, et une amende de 25 à 500 fr. (L. du 27 juillet 1849, art. 6. — Circulaire du ministre de la justice du 27 mars 1852, chap. 2, § 1.) Enfin l'autorité municipale exerce une surveillance directe sur les chanteurs publics, qui doivent se munir avant tout de son autorisation (1).

316. Il faut distinguer, quant aux théâtres, ceux de la capitale et ceux des départements. A Paris, aucun théâtre ne peut s'établir sans la permission de l'Empereur, sur le rapport qui lui en est fait par le ministre de l'intérieur. L'entrepreneur qui veut obtenir cette permission est tenu de justifier, devant le ministre de l'intérieur, de moyens suffisants pour exécuter ses engagements (2). Aucune nouvelle salle ne peut être construite, aucun déplacement d'une troupe d'une salle dans une autre ne peut avoir lieu sans une autorisation de l'Empereur, sur le rapport du ministre de l'intérieur (3). Ce ministre peut assigner à chaque théâtre un genre de spectacle dans lequel il est tenu de se renfermer; il peut aussi interdire la représentation d'une pièce qu'il juge dangereuse.

Dans les grandes villes de l'empire, les théâtres sont fixés au nombre de deux; dans les autres villes il ne peut y en avoir qu'un. Tous doivent être munis de l'autorisation du préfet, qui rend compte de leur situation au ministre de l'intérieur. Les troupes ambulantes ne peuvent subsister qu'avec l'autorisation du ministre de l'intérieur, qui désigne les arrondissements

(1) *V.* sur l'affichage un décret du 23 août 1852.
(2) Décr. du 8 juin 1806, art. 1, 2, 5 et 14.
(3) Décr. du 29 juill. 1807, art. 3.

qui leur sont destinés et en prévient les préfets (1).

A ces dispositions la loi du 9 septembre 1835 en avait ajouté d'autres qui soumettaient l'ouverture de tout théâtre et la représentation de toute pièce à l'autorisation préalable du ministre de l'intérieur à Paris, et des préfets dans les départements, réservant à ces fonctionnaires le droit de retirer l'autorisation accordée. Un décret du 5 mars 1848 abrogea la loi de septembre 1835, et rendit aux théâtre une liberté illimitée. De là des abus qui plusieurs fois amenèrent à la tribune nationale de justes et vives réclamations (2), et que la loi du 30 juillet 1850 eut pour but de réprimer. Cette loi rétablit la législation antérieure; elle devait être suivie dans l'année d'une loi générale réglementaire de la police des théâtres. La promesse n'a point été remplie, et un décret du 30 décembre 1852 semble avoir confirmé purement et simplement la loi de 1850.

Aujourd'hui donc, aucun ouvrage dramatique ne peut être représenté sans l'autorisation du ministre de l'intérieur à Paris, et des préfets dans les départements, autorisation qui peut toujours être retirée pour des motifs d'ordre public. (Décr. du 30 déc. 1852, art. 1, 2.) S'il s'agit d'un des théâtres subventionnés par le gouvernement, c'est le ministre d'Etat qui donne l'autorisation. (Décr. du 6 juill. 1853.) Enfin l'autorité peut toujours suspendre la représentation d'une pièce et même ordonner la clôture provisoire du théâtre. (L. du 9 sept. 1835, 22.)

317. Il est des entreprises commerciales qui ne peuvent avoir lieu qu'autant qu'elles sont autorisées par l'administration, soit pour qu'elles ne deviennent

(1) Décr. du 8 juin 1806, art. 7 et 8.

(2) *V.* le rapport de M. Monet sur la loi de 1850 (Dall., pér. 50. 4. 179, n° 2).

pas des piéges tendus à la crédulité, soit à cause de l'influence qu'elles pourraient exercer sur le crédit : ce sont les *sociétés anonymes* en général, et certaines entreprises financières, telles que *banques*, *caisses d'escompte*, *assurances*, etc. L'intérêt public motive suffisamment, comme nous allons le voir, cette dérogation au droit commun.

Dans les sociétés ordinaires, tous les associés, ou du moins quelques-uns d'entre eux, sont personnellement tenus de l'exécution des obligations sociales, et peuvent être poursuivis pour la totalité de ces obligations sur tous leurs biens. Il n'en est pas de même dans la société à laquelle on a donné le nom d'*anonyme*, parce qu'elle n'existe point sous un *nom social*. Cette société se compose seulement de la réunion des sommes apportées ou promises par les sociétaires, qui ne contractent aucune autre obligation personnelle ; de telle sorte que les créanciers n'ont d'action que sur le fonds social. On sent combien il est important que l'autorité intervienne, non-seulement pour examiner si le but de la société est licite, mais encore pour vérifier si les capitaux annoncés existent réellement, s'ils sont proportionnés à l'entreprise, si les *statuts* offrent aux associés dont on appelle le concours une garantie morale et des moyens suffisants de surveillance. Telles sont les raisons qui ont motivé l'art. 37 du Code de commerce, qui subordonne l'existence de toute société anonyme à l'autorisation de l'Empereur. C'est l'instruction ministérielle du 22 octobre 1817, dont nous allons donner un extrait, qui règle la marche que l'on doit suivre pour obtenir l'autorisation.

Les individus qui veulent former une société anonyme adressent au préfet de leur département, et à Paris au préfet de police, la pétition signée de tous les

actionnaires, à moins que l'acte de société ne contienne une délégation et un pouvoir à cet effet à un ou plusieurs d'entre eux. Lorsque la société a pour objet une exploitation placée dans un autre département que le siége de son administration, la pétition est adressée au préfet du domicile où elle s'établit, et communiquée par les parties au préfet du lieu de l'exploitation. La pétition doit être accompagnée de l'acte public constituant la société, et des statuts relatifs à l'administration sociale; quand ces statuts ne sont pas compris dans l'acte de société, ils peuvent être d'abord rédigés par acte sous seing privé avec la signature de tous les intéressés, et ils contiennent soumission de rédiger le tout par acte public, lorsque le ministre du commerce le requerra; le décret d'ailleurs n'est présenté à la signature de l'Empereur que sur le vu de l'acte public; une simple copie de ces statuts est déposée dans les bureaux du ministère.

L'acte social doit énoncer l'affaire ou les affaires que la société se propose d'entreprendre, et la désignation de celui de ses objets qui lui servira de dénomination, le domicile de la société, le temps de sa durée, le montant du capital qu'elle devra posséder, la manière dont il sera formé, soit par des souscriptions personnelles fixes ou transmissibles, soit en actions à ordre ou au porteur; le délai dans lequel le capital devra être réalisé, et le mode d'administration. Si les souscripteurs de l'acte social ne complètent pas à eux seuls la société qui doit être formée, ou s'ils déclarent avoir l'intention de la compléter lorsqu'ils auront reçu l'approbation du gouvernement, ils doivent composer au moins le quart en somme du capital réel, non compris les actions qui peuvent être cédées gratuitement aux associés qui n'apportent que leur industrie, l'acquisition

ou la jouissance d'un brevet d'invention, etc. Quand on a complété le quart en somme du capital convenu, on peut obtenir une autorisation pour la mise provisoire en activité; mais l'autorisation est non avenue lorsqu'on n'a pas complété le capital dans le délai prescrit, à moins que, du consentement des intéressés, une nouvelle ordonnance n'autorise la réduction du capital social aux sommes recueillies.

Tous les sociétaires devant avoir des droits égaux ou proportionnés à leur mise, les actes sociaux ne peuvent réserver à aucun individu, sous le nom d'auteur du projet d'association, de fondateur ou autre, aucune propriété spéciale sur l'entreprise, aucun droit à la gestion perpétuelle ou irrévocable, ni aucun prélèvement sur les profits, autre que le salaire à attribuer aux soins qu'il peut donner à l'administration; néanmoins, comme nous venons de le dire, les droits de celui qui apporte une industrie ou un brevet d'invention peuvent être évalués en argent et convertis en actions à son profit.

Les préfets transmettent la pétition qui leur a été adressée et les pièces qui y sont jointes au ministre du commerce; ils y joignent leur avis sur la question de savoir si l'entreprise n'est pas contraire aux lois, aux mœurs, à la bonne foi du commerce, et au bon ordre des affaires en général, ou si elle ne présente pas quelque vice qui rende le succès improbable, ou la proposition des actionnaires inconvenante; sur les qualités et la moralité des souscripteurs, et notamment des administrateurs quand ils sont désignés, particulièrement quand les associés connus ne réunissent que le quart du capital; enfin, sur la suffisance des moyens des souscripteurs, de manière à s'assurer qu'ils sont en état de réaliser, soit à l'ouverture de la société, soit

aux termes prescrits, la mise pour laquelle ils entendent s'intéresser.

Lorsque l'approbation a été obtenue, rien ne peut plus être changé aux statuts; la société ne peut étendre ses opérations à aucun objet qui n'y soit pas compris; elle serait dans le cas d'être interdite, si elle s'écartait des limites dans lesquelles elle a été placée, sans avoir obtenu une autorisation nouvelle dans la même forme que la première. Lorsque la société intéresse l'ordre public, le décret peut nommer un commissaire chargé de surveiller l'exécution des statuts, et de faire connaître à l'autorité les contraventions qu'il aperçoit. Les décrets d'autorisation peuvent être révoqués, ce qui entraîne l'interdiction des sociétés, sans préjudice des actions que les particuliers peuvent alors intenter devant les tribunaux à raison des infractions commises à leur préjudice (1).

318. *Les banques*, en tant que *sociétés anonymes*, sont soumises aux formalités dont nous venons de parler (2). La loi du 24 germinal an XI exige en outre

(1) L'art. 45 du Code de comm. prescrit l'affiche de l'ordonnance d'autorisation. Instr. minist. du 22 oct. 1817. *V.* aussi la solution d'une série de questions posées au ministre de l'intérieur, en date du 11 juillet 1818.

(2) Il n'entre pas dans notre plan d'exposer l'organisation et le but des différentes entreprises financières; nous dirons seulement qu'il existe deux espèces de *banques :* celles *a virement* et celles *à billets*. Le but des premières est d'acheter ou de vendre, dans une place, des créances ou de la monnaie payables dans une autre; de recevoir de la monnaie ou des titres de créances commerciales, dont le montant doit servir à payer les engagements que l'auteur de cet envoi a souscrits, ou doit, de quelque manière que ce soit, être employé pour lui ou mis à sa disposition; ou de payer, en vertu d'un crédit ouvert, les lettres de change tirées par un correspondant qui n'en a pas fourni la valeur.

Les banques *à billets* ou *de circulation* sont celles qui reçoivent en dépôt des sommes pour le montant desquelles elles donnent, sur leurs livres, des inscriptions que le déposant peut céder par des voies extrê-

une autorisation spéciale pour les *banques de circulation* qui émettent des billets payables au porteur; des raisons analogues ont étendu le même principe aux compagnies financières connues sous les noms de *caisse d'escompte*, *caisse d'épargne*, *tontine*, *assurance sur la vie*, etc., et généralement à toutes celles dont le fonds capital repose sur des actions au porteur, ou sur des effets négociables, ou sur des inscriptions transmissibles à volonté. L'autorisation qui, d'après la loi du 24 août 1793, devait être donnée par le pouvoir législatif, est accordée par l'Empereur; ce qui est plus conforme aux principes, puisqu'il ne s'agit ici que d'un acte d'administration.

Enfin il est un genre de spéculation qui ne peut être fait dans un intérêt particulier: c'est celui qui aurait pour objet d'ouvrir une *maison de prêt sur gage*. De semblables maisons, connues sous le nom de *monts-de-piété*, ne peuvent être établies qu'avec l'autorisation du gouvernement, et seulement dans l'intérêt des pauvres, auxquels en doivent être consacrés les bénéfices (1).

319. Les *sociétés de crédit foncier*, qui ont été introduites en France par le décret du 28 février 1852 pour faciliter les emprunts de capitaux aux propriétaires d'immeubles, ne peuvent, non plus que les pré-

mement simples, ou qui émettent des billets qu'elles s'obligent à convertir en monnaie à la première réquisition du porteur, sans délai ni condition. Il y a des banques qui sont à la fois *à virements* et *à billets*. (*V.* Cours de droit commercial de M. Pardessus, t. 1, p. 39 et suiv.) *V.* pour l'organisation et les priviléges de la Banque de France, lois des 24 germinal an XI, 22 avril 1806, 16 janv. 1808. L. du 19 mai 1834. L. du 30 juin 1840; ord. du 25 mars 1841. (C. pénal. 139.) Un décret du 15 mars 1848 a donné aux billets de la Banque de France cours forcé; mais ce décret a été abrogé par la loi du 6 août 1850.

(1) Code Nap., art. 2084; loi du 16 pluv. an XII; décr. du 24 mess. an XII; décr. du 8 therm. an XIII; loi du 24 juin 1851, art. 1.

cédentes, s'établir sans une autorisation préalable accordée par décret impérial, le Conseil d'État entendu. Elles sont en outre soumises, quant à leur gestion et à leur comptabilité, à la surveillance de commissaires nommés par le ministre de l'intérieur, qui ont droit de se faire représenter en toute occasion les registres, les fonds et les valeurs, et d'assister aux assemblées générales. Les inspecteurs généraux des finances ont aussi sur elles un droit supérieur de vérification, et une commission de huit membres nommés par le ministre est chargée de donner son avis sur toutes les questions relatives à leur gestion et à leur surveillance. (Décr. du 18 octobre 1852.) Il en est de même des *banques coloniales*. (Loi du 11 juill. 1851 et décr. 22 déc. suiv.)

320. L'établissement de *bureaux de placement* était un moyen de pratiquer des fraudes dont étaient victimes surtout les personnes appartenant aux classes peu aisées de la société. Un décret du 25 mars 1852, voulant régulariser et moraliser cette institution, décide que nul à l'avenir ne pourra tenir un bureau de placement, sous quelque titre et pour quelque profession que ce soit, sans une permission spéciale délivrée par l'autorité municipale, et qui ne peut être accordée qu'à des personnes d'une moralité reconnue. Cette autorisation peut être retirée aux individus qui ont encouru une des condamnations prévues par l'art. 5. L'autorité municipale surveille les bureaux de placement et prend des arrêtés qui, lorsqu'ils sont approuvés par le préfet, sont obligatoires sous peine d'une amende de 1 à 5 fr. et d'un emprisonnement de cinq jours au plus. (Décr. 25 mars 1852, art. 3, 4, 5, 7.)

321. Les cafés et les cabarets ont été l'objet d'un décret en date du 29 décembre 1851, dont le préambule fait connaître suffisamment les motifs : « Le Président » de la république, sur le rapport du ministre de l'in-

» térieur, considérant que la multiplicité toujours
» croissante des cafés, cabarets et débits de boissons est
» une cause de désordre et de démoralisation ; consi-
» dérant que, dans les campagnes surtout, ces établis-
» sements sont devenus, en grand nombre, des lieux
» de réunion et d'affiliation pour les sociétés secrètes,
» et ont favorisé d'une manière déplorable les progrès
» des mauvaises passions; considérant qu'il est du
» devoir du gouvernement de protéger par des mesures
» efficaces les mœurs publiques et la sûreté générale,
» décrète : Art. 1. Aucun café, cabaret ou débit de
» boissons à consommer sur place ne pourra être ou-
» vert à l'avenir, sans la permission préalable de l'au-
» torité administrative. 2. La fermeture des établisse-
» ments désignés en l'art. 1 qui existent actuellement,
» ou qui seront autorisés à l'avenir, pourra être or-
» donnée par arrêté du préfet, soit après une con-
» damnation pour contravention aux lois et règlements
» qui concernent ces professions, soit par mesure de
» sûreté publique. 3. Tout individu qui ouvrira un
» café, cabaret ou débit de boissons à consommer sur
» place, sans autorisation préalable, ou contrairement
» à un arrêté de fermeture pris en vertu de l'article
» précédent, sera poursuivi devant les tribunaux cor-
» rectionnels et puni d'une amende de vingt-cinq à
» cinq cents francs et d'un emprisonnement de six
» jours à six mois. L'établissement sera fermé immé-
» diatement. ».

322. En substituant l'exonération du service militaire au moyen des réengagements opérés par l'État, la loi a supprimé l'industrie des assureurs. (*V.* chapitre du service militaire.)

323. La législation de 1790 et de 1791, en proclamant la liberté d'industrie, a entraîné l'abrogation des anciens règlements qui entraient dans les détails les

plus minutieux de la fabrication. En thèse générale, les procédés de fabrication sont libres aujourd'hui, et c'est au consommateur à s'assurer par lui-même de la bonne qualité des produits. Cependant il est certaines industries à l'égard desquelles on a cru devoir déroger à cette règle, parce qu'elles peuvent donner lieu à des fraudes que les acheteurs auraient beaucoup de peine à reconnaître.

Aux termes de la loi du 19 brumaire an VI, tous les ouvrages d'or et d'argent fabriqués en France doivent être conformes *aux titres* prescrits par la loi, c'est-à-dire, doivent contenir une quantité de fin et d'alliage déterminée; le titre est garanti par des poinçons appliqués sur chaque pièce après des essais. Tous les individus qui travaillent l'or ou l'argent sont tenus de se faire connaître à la préfecture du département et à la mairie de la commune qu'ils habitent, et de déposer dans ces deux administrations leur poinçon particulier, leur nom et leur symbole insculpés sur une planche de cuivre. Ils sont tenus d'avoir un registre coté et paraphé par le maire, sur lequel ils inscrivent jour par jour la nature, le nombre, le poids et le titre des matières d'or et d'argent qu'ils achètent ou vendent, avec les noms et demeures de ceux de qui ils les ont achetées. Ils sont assujettis à la surveillance de la police, et passibles de peines plus ou moins graves en cas de contravention (1).

Les marchands ambulants d'ouvrages d'or et d'argent sont tenus, à leur arrivée dans une commune, de se présenter au maire et de lui montrer le bordereau des orfévres qui leur ont vendu les ouvrages d'or et d'ar-

(1) Voir, pour les détails, la loi du 19 brum. an VI, l'arrêté du 16 prair. an VII, rappelant la déclaration du 26 janv. 1749, qui oblige les ouvriers et marchands à inscrire sur des registres les ouvrages d'or et d'argent qu'ils raccommodent ou achètent.

gent dont ils sont porteurs. Le maire fait examiner les marques de ces ouvrages, fait saisir ceux qui ne sont pas accompagnés de bordereau ou n'ont pas de marques voulues, et traduit les délinquants devant le tribunal de police correctionnelle.

324. Un décret du 20 floréal an XIII règle ce qui est relatif à la fabrication de la guimperie et des étoffes d'or, d'argent et de velours. Il détermine les signes qui devront distinguer les différentes qualités, et prononce, en cas de contravention, la confiscation, et, en cas de récidive, une amende qui peut aller jusqu'à 3,000 fr.

325. La division en écheveaux des fils de coton, de chanvre et de laine, est réglée par un décret du 5 septembre 1810; l'échevette doit être de 100 mètres de longueur; l'écheveau se compose de dix échevettes. Les fils sont marqués d'un numéro qui indique le nombre d'écheveaux nécessaires pour atteindre le poids d'un kilogramme.

326. La fabrication des savons, autres que ceux de toilette, est réglementée par un décret du 1er avril 1811. Des marques différentes distinguent les matières qui entrent dans leur composition. Des peines sont prononcées pour les savons non marqués, pour ceux auxquels on a apposé de fausses marques, pour ceux dont la fabrication est mauvaise.

327. Les lois des 28 avril 1816, art. 59, et 21 avril 1818, veulent que les fabricants et les détenteurs de tissus français, de la nature de ceux dont l'entrée est prohibée en France, apposent sur ces tissus une marque destinée à les distinguer de ceux qui sont étrangers (1).

Nous nous contenterons de ces exemples, et nous ferons observer que le principe des règlements de cette

(1) V. ord. des 8 août et 23 sept. 1818, 26 mai, 16 juin et 1er déc. 1819.

nature a été reconnu par le Code pénal, qui, dans son art. 413, punit d'une amende de 200 fr. à 3,000 fr., et de la confiscation des marchandises, la violation des réglements d'administration publique relatifs aux produits des manufactures françaises qui s'exportent à l'étranger, ou qui ont pour objet de garantir la bonne qualité, les dimensions et la nature de la fabrication.

328. Il est d'autres réglements prohibitifs fondés sur des considérations de nature différente. Pour prévenir autant que possible la fabrication de la fausse monnaie, des lettres patentes du 28 juillet 1783 obligent les entrepreneurs de manufactures, les artistes et ouvriers qui font usage de presses, moutons, laminoirs ou coupoirs, à en obtenir la permission sous peine d'amende. L'arrêté du gouvernement du 3 germinal an IX a remis en vigueur les dispositions de ces lettres patentes, en établissant que la permission serait accordée, à Paris, par le préfet de police ; dans les autres communes, par les commissaires généraux de police, quand il y en a, sinon par les maires. Ceux qui sollicitent cette autorisation doivent joindre à leur demande les plans figurés et l'état des dimensions de chacune des machines dont ils se proposent de faire usage, ainsi que les certificats des officiers municipaux des lieux dans lesquels sont situés leurs ateliers, qui attestent l'existence des établissements et le besoin qu'ils ont de faire usage de ces machines. Lorsque la permission leur a été accordée, ils doivent placer les machines dans un endroit apparent, et il leur est défendu d'en faire usage avant cinq heures du matin et après neuf heures du soir, ainsi que de s'en servir à tout autre travail que celui pour lequel ils ont obtenu l'autorisation. Les ouvriers ne peuvent fabriquer ces sortes de machines sans que la permission ait été déposée entre leurs mains. Enfin un arrêté

du 5 germinal an XII défend à toutes personnes, quelle que soit la profession qu'elles exercent, de frapper des médailles, des jetons ou pièces de plaisir, d'or, d'argent ou d'autres métaux, ailleurs que dans les ateliers de la Monnaie, à moins d'être munies d'une autorisation spéciale. Le même arrêté porte qu'il sera déposé deux exemplaires en bronze de chaque médaille à la Monnaie, et deux à la Bibliothèque impériale. D'après l'ordonnance du 24 mars 1832, il n'est procédé à la fabrication de médailles, jetons et pièces de plaisir, que sur la remise faite à la commission des monnaies d'une autorisation du ministre du commerce et des travaux publics.

329. La liberté du commerce exige que le prix des marchandises soit fixé de gré à gré par l'acheteur et par le vendeur. Le système contraire serait mortel pour l'industrie. Cependant une exception à ce principe a été introduite relativement au pain et à la viande; cette exception, qui a été l'objet de critiques assez vives, est motivée sur le danger que présenterait pour la population peu fortunée l'élévation exagérée du prix de denrées nécessaires à la subsistance quotidienne; l'administration municipale intervient entre le consommateur et le vendeur pour en fixer le juste prix. Aux termes des art. 30 et 31 de la loi du 19 juillet 1791, l'exception est expressément limitée au pain et à la viande de boucherie (1). Les réclamations élevées par les marchands contre la taxe municipale ne peuvent être portées que devant le préfet et devant le ministre, mais non devant le Conseil d'Etat par la voie contentieuse,

(1) Un grand nombre de restrictions à la liberté d'industrie résultent des lois sur les douanes et sur les contributions indirectes. Nous ne pouvons que renvoyer, pour les principes généraux, aux chapitres du tome 2, où nous traitons de ces matières, et, pour le détail, aux lois et ordonnances spéciales.

parce qu'il ne s'agit que d'un règlement de police. (C. d'État, 14 août 1822. Boulangers de Montpellier.) Les plaintes des particuliers contre les marchands qui vendent au-dessus de la taxe sont portées au tribunal de simple police.

Il est du devoir de l'administration d'assurer la subsistance des citoyens, et de surveiller la salubrité des denrées mises en vente ; c'est par suite de ce principe que la boulangerie et la boucherie ont été soumises, dans les villes, à des règlements émanés d'abord du pouvoir exécutif, et qui aujourd'hui peuvent être faits par les préfets. (Décr. du 25 mars 1852, tab. B, n° 2.) La plupart de ces règlements font dépendre l'exercice de cette profession de l'autorisation du maire, et imposent à ceux qui l'exercent des obligations semblables à celles qui étaient prescrites autrefois par les règlements des corps et métiers ; en cas de contravention, la permission est retirée par une décision administrative du maire, sauf l'appel au préfet et au ministre. (*V*. ord. du 14 janv. 1815 ; et sur la valeur des règlements, C. cass., ch. réun., 16 juill. 1840. Dumas.) (1).

CHAPITRE VI.

EXCEPTIONS AU PRINCIPE DE LA LIBERTÉ. — OFFICES.

SOMMAIRE.

330. Nature des offices ministériels.
331. Vénalité des offices sous l'ancienne monarchie.
332. Abolition de la vénalité des offices.

(1) C. pén., 479, n° 6. *V*. sur la manière d'établir la taxe du pain, circulaires ministérielles du 16 sept. 1819.

333. Offices ministériels conservés ou rétablis. — Notaires.
334. Avoués.
335. Avocats aux conseils de l'Empereur et à la Cour de cassation.
336. Huissiers.
337. Commissaires-priseurs.
338. Agents de change.
339. Courtiers de marchandises.
340. Courtiers d'assurances.
341. Courtiers interprètes ou conducteurs de navires.
342. Courtiers de transport.
343. Courtiers gourmets-piqueurs.
244. Cautionnements des titulaires d'offices.
345. Transmission des offices; art. 91 de la loi du 28 avril 1816.
346. Les offices ne sont pas dans le commerce.— Nature du droit de présentation.
347. Les offices ne peuvent être l'objet d'un contrat de société, ni être saisis par les créanciers du titulaire.
348. Le droit de présentation passe-t-il aux héritiers?
349. Peut-il être l'objet du privilége du vendeur?
350. Conséquence de cette doctrine.
351. Inconvénients du droit de présentation.
352. Droits à payer en cas de transmission ou de collation d'offices.
353. Monopoles établis dans l'intérêt de l'Etat.— Renvoi.

330. Jusqu'ici nous avons parlé de professions dont l'entrée est subordonnée à des conditions de capacité, mais qui sont ouvertes à tous ceux qui veulent les remplir, sauf, dans certains cas, une autorisation préalable. Il en est d'autres qui tiennent quelque chose des fonctions publiques et qui ne peuvent être exercées qu'en vertu d'une nomination du pouvoir et par un nombre limité de personnes. Ces fonctions ont pour but d'établir des intermédiaires officiels, intelligents et honnêtes entre certaines personnes pour constater ou faire certains actes qui les intéressent : telles sont celles de notaires, d'avoués, de courtiers, etc. On les qualifie d'*offices ministériels*. Le nombre des offices doit être proportionné aux besoins des populations; il ne doit pas varier sans motifs graves, et ne peut être augmenté ou diminué que par le gouvernement. En effet, l'interven-

tion des officiers publics étant exigée dans certains cas, il faut que les individus sachent toujours à qui s'adresser; il faut aussi qu'ils puissent retrouver facilement les documents dont ils les ont fait dépositaires. Enfin les officiers publics doivent offrir des garanties de capacité et de moralité qui sont constatées lors de leur nomination; ils doivent, outre cela, fournir, par le dépôt d'un cautionnement pécuniaire entre les mains du Trésor, des garanties contre les fautes ou les erreurs qu'ils pourraient commettre au préjudice de leurs clients.

331. L'ancienne monarchie, qui était souvent à court d'argent par suite d'un mauvais système d'impôt et d'une comptabilité insuffisante, avait trouvé dans la vente des *offices* une source de revenus dont elle abusa souvent. Les offices vendus devenaient la propriété de ceux qui les avaient achetés; ils constituaient des immeubles susceptibles d'une sorte d'hypothèque; ils passaient aux héritiers, sauf quelques exceptions, avec ou sans l'accomplissement de certaines conditions; ils pouvaient être vendus même sur la poursuite des créanciers, et le Roi était obligé de les conférer aux acheteurs. Les jurisconsultes avaient une théorie pour justifier cette spéculation. D'après eux, les rois étaient propriétaires de la souveraineté. « Ils ont en perfection la *pro-* » *priété* de cette puissance publique, » dit Loyseau, Traité des Offices, l. 2, ch. 2, nos 21 et 28. La puissance publique se manifestait au dehors par les fonctions dont étaient revêtus les agents du pouvoir; ces fonctions faisaient partie du domaine *incorporel* de la couronne et pouvaient être aliénées comme les fiefs, avec lesquels Loyseau leur trouve une grande analogie. Ce système a été appliqué non-seulement aux offices ministériels, mais encore aux charges de judicature, aux

charges municipales, aux charges de finances et à une foule de fonctions érigées en titre d'offices pour pouvoir être vendues (1).

332. La loi du 2 mars 1791 abolit la vénalité des offices, en reconnaissant le droit des titulaires à une indemnité. La Constitution du 3 septembre 1791 renouvela dans son préambule l'abolition de la vénalité et de l'hérédité des offices.

333. La liberté absolue proclamée par la révolution de 1789 ne pouvait aller jusqu'à abandonner au premier venu l'exercice de certaines fonctions qui exigeaient une sorte de délégation du pouvoir. Ainsi les notaires furent conservés et réorganisés par la loi du 29 septembre 1791. Les *notaires* sont des officiers publics établis pour recevoir tous les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent donner le caractère d'authenticité attaché aux actes de l'autorité publique, pour en assurer la date, en conserver le dépôt, en délivrer des grosses et des expéditions. Ils exercent leurs fonctions, savoir : ceux des villes où est établie une Cour, dans l'étendue du ressort de la Cour; ceux des villes où il n'y a qu'un tribunal de première instance, dans l'étendue du ressort de ce tribunal ; ceux des autres communes, dans l'étendue du ressort du tribunal de paix. Pour être admis aux fonctions de notaire, il faut être âgé de 25 ans, justifier d'un temps de travail ou de stage chez un notaire, qui varie suivant les circonstances, et dont le gouvernement peut même dispenser ceux qui ont exercé des fonctions administratives ou judiciaires. La loi du 6 octobre 1791 avait conservé et réorganisé le notariat; elle a été remplacée par la loi du 25 ventôse an XI, encore aujourd'hui en

(1) V. *Histoire du Droit français*, par M. Laferrière, t. 1, p. 406 et suivantes.

vigueur. (*V*. aussi l'ordonnance du 4 janvier 1843, relative à l'organisation de la chambre des notaires et à la discipline du notariat.)

334. Il existe auprès de chaque Cour et de chaque tribunal un nombre déterminé d'officiers ministériels qui ont reçu le nom d'*avoués*, et qui ont le droit exclusif de postuler devant les tribunaux, c'est-à-dire de rédiger tous les actes et de remplir toutes les formalités prescrites par le Code de procédure. Pour être avoué, il faut être âgé de 25 ans, avoir suivi pendant un an un cours de Code Nap. et un cours de procédure civile et criminelle dans une faculté de droit, et avoir obtenu un certificat de capacité après un examen spécial subi devant deux professeurs de la faculté; enfin, avoir travaillé cinq années comme clerc chez un avoué (1). Une chambre de discipline est organisée auprès de chaque Cour ou tribunal (2). Les *avoués* ont été créés par la loi du 20 mars 1791 pour remplacer les anciens *procureurs;* ils ont été supprimés par la loi du 3 brumaire an II, qui accorda aux parties le droit de se faire représenter par des simples fondés de pouvoirs, qui n'étaient tenus de justifier que d'un *certificat de civisme*. Les fondés de pouvoirs, connus sous le nom de *défenseurs officieux*, donnèrent lieu à de nombreux abus, auxquels voulut remédier la loi du 27 ventôse an VIII en rétablissant les avoués.

335. La loi du 27 ventôse an VIII avait établi des *avoués* auprès de la Cour de cassation comme auprès

(1) Il résulte d'une circulaire du garde des sceaux du 20 déc. 1827 qu'il suffit de trois années de stage, si le candidat est licencié ou docteur en droit.

(2) Loi du 27 vent. an VIII. — *V*. arrêtés du 13 frim. an XI, du 2 therm. an X; décret du 17 juill. 1806; loi du 30 mars 1808, art. 102 et 103.

des autres tribunaux; un décret du 25 juin 1806 leur donna le titre d'*avocats*. Un autre décret du 11 juin 1806 avait créé des avocats au Conseil d'État, auxquels une ordonnance du 29 juin 1814 donna le titre d'*avocats aux conseils du Roi*. Enfin deux ordonnances des 13 novembre 1816 et 10 septembre 1817 ont réuni *les avocats aux conseils* aux *avocats à la Cour de cassation*, en rendant leurs attributions communes; ils prennent aujourd'hui le titre d'*avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation*. Le nombre de ces avocats est de 60; ils doivent être licenciés et âgés de 25 ans au moins; ils sont soumis à la juridiction d'un conseil de discipline (ord. 20 sept. 1817), et versent un cautionnement comme les avoués, dont ils continuent à remplir les fonctions auprès du Conseil d'État et de la Cour de cassation. (L. du 27 vent. an VIII, 97.)

336. Les actes de la justice sont exécutés par des officiers ministériels connus sous le nom d'*huissiers*. Il faut, pour être huissier, être âgé de 25 ans, prouver qu'on a travaillé pendant deux ans au moins dans l'étude d'un notaire ou d'un avoué, ou chez un huissier, ou pendant trois ans au greffe d'une Cour impériale ou d'un tribunal de première instance; fournir une attestation de bonne conduite et de capacité, délivrée par la chambre de discipline des huissiers de l'arrondissement. Les corporations d'huissiers, conservées par la loi du 20 mars 1791, ont une organisation particulière déterminée par le décret du 14 juin 1813 et l'ordonnance du 26 août 1822.

337. Les prisées de meubles et les ventes publiques aux enchères sont faites, dans les chefs-lieux d'arrondissement et dans les villes de cinq mille âmes et au-dessus, par des *commissaires-priseurs* exclusivement à tous autres, et, dans les autres parties de l'arrondisse-

ment, en concurrence avec les notaires, greffiers et huissiers. Cette concurrence, pour ceux qui sont établis dans une ville qui n'est pas chef-lieu d'arrondissement, se borne au canton. Elle n'a lieu, de plus, qu'à l'égard des ventes mobilières, car les ventes immobilières restent dans le domaine exclusif des notaires. Les limites entre les ventes mobilières et les ventes immobilières n'ayant été fixées par aucun texte législatif, une vive controverse a divisé longtemps la doctrine et la jurisprudence sur la question de savoir quel était le caractère des ventes de fruits et de récoltes pendants par racines, et des coupes de bois taillis. Jusqu'en 1822, la Cour de cassation s'était prononcée pour les notaires; depuis 1822, elle admettait la concurrence. Enfin une loi du 5 juin 1851 a tranché la difficulté en suivant le dernier avis (art. 1) (1). Les commissaires-priseurs doivent avoir 25 ans (2).

338. Dans toutes les villes où il y a des bourses de commerce, la loi établit, pour les actes de commerce, des agents intermédiaires : ce sont *les agents de change, les courtiers de marchandises, les courtiers d'assurances, les courtiers interprètes et conducteurs de navires, les courtiers de transport par terre et par eau.*

Les agents de change ont seuls le droit de faire la négociation des effets publics et autres susceptibles d'être cotés ; d'en constater le cours ainsi que celui des matières métalliques ; de faire *pour le compte d'autrui* (3) les négociations des lettres de change ou billets, et de

(1) *V.* le rapport de M. Paillet sur cette loi, et la discussion à l'Assemblée. (Dall., pér. 51. 4. 85.)

(2) Lois du 17 sept. 1793, du 27 vent. an IX, art. 1, du 28 avril 1816, art. 89; ord. du 26 juin 1816, art. 1, 2, 3, 10 ; *id.* du 31 juill. 1822.

(3) *Pour le compte d'autrui*, car ces négociations peuvent être faites directement par les parties ; mais *les agents de change seuls* peuvent faire des propositions au nom d'un *acheteur* ou d'un *vendeur*.

tous papiers commerçables. Ils font, concurremment avec les courtiers de marchandises, les négociations et le *courtage* (1) des ventes ou achats des matières métalliques. (C. com., art. 76. — Arr. 29 ger. an IX. — L. 27 prair. an X.)

339. *Les courtiers de marchandises* ont seuls le droit de faire le courtage des marchandises, d'en constater le cours, et, en concurrence avec les agents de change, de faire le courtage des matières métalliques. Ils peuvent aussi, dans certains cas déterminés par les actes du gouvernement des 22 novembre 1811, 17 août 1812, et par l'ordonnance du 9 avril 1819, vendre eux enchères publiques certaines espèces de marchandises. (C. com., art. 78.)

340. *Les courtiers d'assurances* négocient, entre les personnes qui ne traitent pas directement, les conventions d'assurances; ils rédigent, concurremment avec les notaires, les contrats d'assurance que l'on nomme aussi *polices;* ils en attestent la vérité par leur signature, et certifient, à l'exclusion des notaires, le taux des *primes* pour tous les voyages de mer ou de rivière (2).

341. *Les courtiers interprètes* ou *conducteurs de navires* négocient, entre les personnes qui ne traitent pas directement, les conventions relatives aux locations de navires connues sous le nom de *frétement*, *affrétement* ou *nolissement*, et constatent seuls le cours de ces locations, appelé *fret* ou *nolis*. Cette partie de leurs fonctions leur a fait donner le nom de *conducteurs* de navires, du mot *conductor*, qui, dans la langue

(1) *Faire le courtage*, c'est servir d'intermédiaire pour entamer et consommer les achats et ventes entre un vendeur et un acheteur qui, faute de se connaître, ne peuvent pas s'aborder et contracter directement.

(2) C. comm., art. 79. On entend par *prime* la somme que donne l'assuré pour être garanti des risques.

du droit romain, signifie celui qui prend à loyer. Ils ont seuls le droit de traduire, en cas de contestation, devant les tribunaux, les déclarations, chartes-parties, connaissements, contrats et tous actes de commerce dont la traduction est nécessaire. Ils servent aussi seuls de truchements à tous les étrangers, maîtres de navire, marchands, gens d'équipage et autres personnes de mer, dans les contestations qui s'élèvent devant les tribunaux, ou relativement au service des douanes (1). Le même individu peut, si le décret de l'Empereur qui le nomme l'y autorise, cumuler les fonctions d'agent de change, de courtier de marchandises ou d'assurances, et de courtier interprète ou conducteur de navire (2).

342. *Les courtiers de transport* ont seuls, dans les lieux où ils sont établis, le droit de faire le courtage des transports par terre et par mer; mais ils ne peuvent cumuler leurs fonctions avec aucune autre espèce de courtage (3).

343. Il existe aussi, mais à Paris seulement, pour le service de l'entrepôt des vins, des *courtiers gourmets-piqueurs*, dont les fonctions consistent à servir, dans l'entrepôt, d'intermédiaires, quand ils en sont requis, entre les vendeurs et les acheteurs de boissons; à déguster à cet effet les boissons, et à en indiquer fidèlement le cru et la qualité; à servir aussi d'experts en cas de contestations sur la qualité des vins, ou en cas d'allégation, contre les voituriers et bateliers arrivant sur les ports ou à l'entrepôt, que les vins ont été altérés ou falsifiés. (Décr. 15 oct. 1813.)

(1) C. comm., art. 80.
(2) C. comm., art. 81.
(3) C. comm., art. 82. *V.* pour la peine à prononcer contre ceux qui s'immiscent dans les fonctions d'agent de change ou de courtier, loi du 28 vent. an IX, art. 7 et 8; arrêté du 27 prair. an X, art. 4 et 5.

344. Les titulaires de tous les offices dont nous venons de parler ont cela de commun qu'ils sont nommés par l'Empereur (1), tenus de prêter serment, soumis à une discipline particulière, et obligés de fournir *un cautionnement* en numéraire, qui est affecté à la réparation des dommages qu'ils peuvent causer par erreur ou mauvaise foi dans l'exercice de leurs fonctions. Les cautionnements sont versés au Trésor, qui en paye l'intérêt à 3 pour cent aux titulaires; il en résulte que l'Etat a entre les mains des sommes considérables dont il ne paye qu'un intérêt assez modique, et qu'il n'est point obligé de rembourser tant qu'il ne diminue pas le nombre des titulaires d'offices. La facilité d'avoir ainsi de l'argent à bon marché a produit chez nous la consécration légale d'une institution qui rappelle, quoiqu'elle en diffère sur plusieurs points importants, l'ancienne *vénalité des offices* que les lois de 1789 et 1790 avait abrogée.

345. Avant 1816, les titulaires de ces différentes charges, nommés à vie, traitaient clandestinement de leur démission moyennant une somme que s'obligeait à leur payer celui qui voulait leur succéder, s'il obtenait du chef de l'Etat sa nomination au titre devenu vacant. Les contrats faits sous cette condition étaient non avenus quand la condition ne s'accomplissait pas; ils n'avaient aucune valeur devant les tribunaux, puisqu'il s'agissait d'une chose qui n'était pas dans le commerce (2); cependant le gouvernement les tolérait et accordait assez facilement la nomination du successeur désigné, lorsqu'il remplissait d'ailleurs les conditions requises de capacité et de moralité.

(1) C. comm., art. 75. A l'exception des *gourmets-piqueurs*, qui sont nommés par le ministre de l'intérieur.

(2) Arrêts de la Cour de Bordeaux, 27 janv. 1816; de la Cour de Paris, 12 oct. 1815.

En 1816, la France, épuisée par de longues guerres suivies de deux invasions, avait à payer cent millions aux puissances alliées; la pénurie des finances était extrême; il fallait chercher partout des ressources; on ne trouvait à emprunter que moyennant un intérêt très-élevé. La loi de finances du 28 avril 1816 augmenta le chiffre du cautionnement que les différents titulaires d'offices déposent au trésor, et dont ils ne reçoivent qu'un intérêt minime, et procura ainsi à l'Etat des sommes considérables à des conditions peu onéreuses. Pour indemniser les titulaires d'offices auxquels on imposait de nouveaux sacrifices, on transforma en droit l'usage qu'ils avaient introduit de traiter avec leurs successeurs. L'art. 91 de cette loi est ainsi conçu :

« Les avocats à la Cour de cassation, notaires, avoués, greffiers, huissiers, agents de change, courtiers, commissaires-priseurs, pourront présenter à l'agrément de Sa Majesté des successeurs, pourvu qu'ils réunissent les qualités exigées par la loi. Cette faculté n'aura pas lieu pour les titulaires destitués. — Il sera statué par une loi spéciale sur l'exécution de cette disposition et sur les moyens d'en faire jouir les héritiers ou ayants cause desdits officiers. — Cette faculté de présenter des successeurs ne déroge point, au surplus, au droit de Sa Majesté de réduire le nombre desdits fonctionnaires, notamment celui des notaires, dans le cas prévu par la loi du 25 ventôse an XI sur le notariat. »

346. L'art. 91 de la loi du 28 avril 1816, dont on a souvent exagéré la portée, n'a pas, quoi qu'on en ait dit, rétabli l'ancienne vénalité des charges et tous ses effets. Autrefois, le titulaire était propriétaire de la charge qu'il transmettait à ses héritiers; le Roi ne pouvait la lui enlever ni refuser l'institution à celui au-

quel il la cédait; s'il était destitué par un jugement de forfaiture, il lui était permis encore de la revendre; enfin ses créanciers pouvaient la saisir et la faire vendre par décret comme chose immobilière, en vertu d'une procédure spéciale. Aujourd'hui la charge n'est plus dans le commerce; le titulaire n'a qu'un droit de présentation qui lui est enlevé dans le cas de destitution, et qui se combine avec le droit dont n'a pas voulu se dessaisir le gouvernement de nommer ou de refuser le candidat proposé. (C. C. req., 1er août 1844, Marion.) C'est ce qu'exprimait M. Pasquier, garde des sceaux, lorsqu'il disait dans une circulaire adressée aux procureurs du Roi le 11 février 1817: « Vous êtes sans doute bien convaincus qu'elle (la loi) » n'a pas fait revivre la vénalité des offices, qui n'est » pas en harmonie avec nos institutions; vous ne devez » donc voir dans l'art. 91 qu'une condescendance, » qu'une probabilité de préférence accordée aux offi- » ciers ministériels comme un dédommagement pour » les suppléments de cautionnement exigés d'eux, » dédommagement qui, étant susceptible d'une éva- » luation, doit être circonscrit, pour l'avantage qu'il » peut en tirer, dans des limites qu'il ne leur est » pas permis de dépasser. » Cependant l'usage s'est introduit, même dans les actes officiels, de parler de la *cession*, de la *vente des offices*. Nous ne devons entendre ces mots que dans le sens restreint résultant des principes que nous venons de poser, et comme exprimant des conventions d'une nature particulière, toujours subordonnées à l'autorité discrétionnaire de l'Empereur quant à la nomination du titulaire.

347. Il résulte de ces principes que le caractère public, qui est le résultat de la nomination, est tout personnel, et que sa transmission n'est pas régie par

les principes du droit commun; c'est ainsi que l'on décide que la gestion et les produits d'un office ne peuvent devenir l'objet d'une association (C. C. req., 26 février 1851, Siméonis; *id.*, 9 février 1852, Lemaire); que toute contre-lettre au traité de cession est nulle, et n'a pas même l'efficacité d'une simple obligation naturelle (C. C. civ., 22 fév. 1853, Cressonnier); qu'un office ne peut être saisi et mis aux enchères, parce que l'ordre public est intéressé à ce que le droit de succéder, sauf l'agrément du souverain, à l'exercice d'une partie de la puissance publique, ne devienne pas l'objet d'un commerce où la dignité des fonctions serait souvent sacrifiée à des considérations d'intérêt (C. de Limoges, 10 nov. 1830, Duvignaud), et parce que la nature d'un office ministériel répugne à l'emploi d'une telle mesure (C. d'Amiens, 24 avril 1845, Crépin); que le droit de présentation ne peut se séparer du titre; qu'il appartient au titulaire et ne peut être exercé par des créanciers, qui n'auraient à pourvoir qu'à un intérêt pécuniaire; que ceux-ci n'ont action que sur l'indemnité qui en est le prix (C. C. civ., 23 mai 1854, Lemaire).

348. La question même de savoir si le droit de présentation passe aux héritiers a été controversée. Le § 2 de l'art. 91 de la loi de 1816 porte qu'il sera statué par une loi spéciale sur les moyens de faire jouir du droit de présentation les héritiers ou ayants cause des officiers ministériels. Or cette loi n'est pas encore rendue (1855); on en a conclu que les héritiers n'ont aujourd'hui aucun droit; mais on a opposé que le droit des héritiers est établi par la loi de 1816, et que l'absence de la loi qui doit en régler l'exercice ne peut leur nuire; c'est ainsi que cet article a été interprété par deux ordonnances en date des 29 mai et 3 juillet 1816,

relatives au mode de nomination des agents de change et des courtiers de commerce, qui reconnaissent formellement le droit de présentation d'un successeur aux veuves et aux enfants des titulaires décédés. Cette doctrine a été admise par le pouvoir législatif lui-même dans la loi de finances du 25 juin 1841, dont l'art. 9 prévoit les traités à intervenir entre les héritiers du titulaire pour la transmission de l'office à l'un d'eux; c'est enfin ce qui a été jugé par l'arrêt de la Cour de cassation du 23 mai 1854. (Ch. civ., Lemaire.) Ainsi donc le droit de présentation est un droit tout personnel aux titulaires et à ses héritiers. Nous pensons qu'il s'étend à sa veuve, dont il était question dans le projet de loi, et dont le droit est reconnu par les ordonnances des 29 mai et 3 juillet 1816; mais c'est aux héritiers et à la veuve que l'on doit borner le sens des mots *ayants droit* qu'on trouve dans la loi (1).

349. Une autre différence existe encore entre le système du droit ancien et celui du droit nouveau. Ces offices étaient autrefois immobiliers; le droit de présentation, ayant pour but d'obtenir une somme d'argent, est aujourd'hui mobilier; il ne peut donc plus, comme autrefois la charge elle-même, être frappé d'hypothèques: mais peut-il être l'objet d'un privilége, et, par exemple, du privilége que l'art. 2102, n° 4, du Code Nap., accorde aux vendeurs d'objets mobiliers non payés? La négative résulte des principes que nous venons de poser, aussi bien que de l'esprit et de la lettre du Code. En effet, la charge n'est pas dans le commerce; elle ne peut donc être l'objet d'un privilége. En vain, pour éviter les conséquences de ce principe, distingue-

(1) *V.* le rapport de M. le conseiller Laborie dans l'affaire Lemaire. (Dall., p. 1854. 1. 170.)

rait-on entre la charge et la clientèle, car la clientèle ne peut être séparée de la charge, dont elle est l'accessoire et dont elle suit la condition. Le droit attribué par le n° 4 de l'art. 2102 est la conséquence d'une sorte de retenue de la propriété faite par le vendeur d'un objet mobilier, qui peut, ainsi que le dit l'article, le revendiquer dans les cas qu'il détermine; rien de semblable ne peut avoir lieu à l'égard d'un office dont l'ancien titulaire est complétement dépouillé par la démission qu'il a donnée. Le privilége, s'il existait, aurait pour conséquence le droit de faire vendre l'office, droit que la Cour de cassation refuse avec raison aux créanciers (Ch. civ., 23 mai 1854, Lemaire). La même Cour, sans statuer sur la question même de l'existence d'un privilége, l'a refusé au vendeur d'un office destitué (Ch. civ., 13 fév. 1849, Lavallée; et 26 mars 1849, Belluot); mais la Cour de Rouen, dans un arrêt du 29 décembre 1847 (Lehon), a décidé d'une manière générale que le privilége n'existait pas, par le motif qu'une faculté de présentation ne saurait être assimilée à un droit de propriété.

350. Cette jurisprudence, qui nous paraît être la conséquence des vrais principes de la matière, peut, si elle est généralement admise, contribuer à remédier à quelques-uns des inconvénients du système établi par la loi de 1816; elle mettra, bien mieux que la surveillance de l'administration, un obstacle à ces traités passés moyennant un prix tellement élevé, qu'ils ne peuvent être souscrits que par des spéculateurs hasardeux, qui ne voient dans le titre qu'ils veulent acquérir qu'un moyen d'aller rapidement à la fortune, et qui trop souvent n'atteignent que l'infamie au grand préjudice des familles qui ont eu confiance dans leur caractère d'officiers publics. L'ancien titulaire, n'ayant

pas de privilége sur la charge, ne traitera qu'autant que le candidat payera comptant ou offrira des garanties sérieuses de solvabilité; celui-ci ne trouvera que difficilement à emprunter, parce que le prêteur ne pourra se faire subroger à un privilége qui n'existe pas; les traités se feront à des conditions raisonnables, et tout le monde y gagnera.

351. La loi de 1816 a produit des conséquences désastreuses que ses auteurs n'avaient pas prévues. En vain les gardes des sceaux exercent-ils la plus grande surveillance sur les traités pour mettre le prix de la cession en rapport avec le produit de la charge; des contre-lettres viennent modifier les conventions ostensibles. En vain la Cour de cassation prononce-t-elle la nullité de ces contre-lettres (C. C., 22 fév. 1853, Cressonnier); ceux qui se sont laissé entraîner à les souscrire se gardent d'invoquer un tel moyen s'ils sont honnêtes. Le mal est dans le droit de présentation; il éloigne les hommes capables peu fortunés, et n'est qu'une insuffisante garantie de la capacité et de l'honneur des présentés, ainsi que l'expérience ne l'a que trop souvent prouvé. Les conséquences de la loi de 1816 sont très-difficiles à réparer, car les titulaires de charges ont traité sous la garantie de la loi, et il n'est pas possible de leur enlever sans indemnité le droit qu'elle leur assure. Ce ne serait qu'autant que la prospérité financière de la France lui permettrait de rembourser la valeur des charges, qu'on pourrait abolir le droit de présentation, et ouvrir aux jeunes gens instruits, sans distinction de fortune, une carrière dont l'entrée ne devrait être subordonnée qu'à des épreuves combinées de telle sorte qu'il fût toujours possible de reconnaître les plus dignes.

352. La loi de finances du 25 juin 1841 impose des

conditions fiscales à la transmission à titre gratuit ou onéreux des offices, clientèles, minutes, répertoires, recouvrements, etc., faite en vertu de l'art. 91 de la loi du 28 avril 1816. Tous les traités relatifs à cette cession doivent être enregistrés, et sont passibles de droits plus ou moins élevés suivant les circonstances; des droits analogues sont établis pour l'enregistrement des décrets qui, en cas de création de nouvelles charges ou de destitution, nomment des titulaires sans présentation. Déjà la loi du 22 frimaire an VII punissait du payement d'un triple droit le supplément de prix porté dans les contre-lettres; l'art. 11 de la loi du 25 juin 1841 ajoute que si l'évaluation donnée à un office transmis à titre gratuit est insuffisante, ou si la simulation du prix exprimé dans l'acte de cession à titre onéreux est établie, il est perçu à titre d'amende un droit en sus de celui qui est dû sur la différence du prix ou de l'évaluation. (L. du 25 juin 1841, 6 à 15; instr. de la régie, 15 juill. 1841.)

353. Les monopoles dont nous venons de parler ne sont pas établis directement au profit du gouvernement; ils sont fondés sur des considérations d'ordre public plus ou moins vraies, mais ils ne profitent à l'Etat que d'une manière fort indirecte. Il en est d'autres basés sur des considérations différentes, et qui sont exploités au profit du trésor public; ce sont les monopoles *de la poste aux lettres et aux chevaux, de la poudre de guerre, de la culture et de la fabrication du tabac*. Nous en parlerons plus loin en traitant des revenus de la France.

CHAPITRE VII.

RAPPORTS DES MAITRES AVEC LES APPRENTIS ET LES OUVRIERS. — POLICE DES ATELIERS.

SOMMAIRE.

§ Ier. — *Travail des enfants dans les manufactures.*

354. Préambule.
355. Motifs de la loi du 22 mars 1841.
356. Etablissements auxquels la loi est applicable.
357. Nature et durée du travail des enfants.
358. Jours de repos.
359. Instruction des enfants.
360. Livret délivré par le maire.
361. Matières qui peuvent être réglementées par l'administration.
362. Surveillance et poursuite des contraventions. — Résultats de la loi de 1841.

§ II. — *Apprentissage et livrets des ouvriers.*

363. Loi du 12 février 1851 sur le contrat d'apprentissage.
364. Obligation du livret d'acquit.
365. But du livret d'acquit.
366. Par qui est-il délivré?
367. Quels ouvriers doivent s'en munir?
368. Obligations du chef d'établissement ou du patron quant au livret. — Remboursement des avances du patron.
369. Contestations entre le maître et l'ouvrier au sujet du livret. — Compétence.
370. Sanction pénale.
371. Avantages du livret.
372. Du livret de compte.

§ III. — *Police des ateliers*

373. Durée de la journée de travail.— Marchandage.
374. Coalition.
375. Divulgation de secrets. — Embauchage. — Abandon des forges.

354. Avant 1848, la législation n'avait pas donné

aux intérêts du travail toute l'attention qu'ils méritent; elle présentait sur ce point des lacunes nombreuses. On avait bien, en 1841, réglementé le travail des enfants dans les manufactures; mais, outre que la loi portée à ce sujet n'avait point reçu d'exécution, comme nous le verrons, on avait passé sous silence le contrat d'apprentissage; aucune loi ne réglait les rapports du maître et de l'ouvrier; enfin les dispositions relatives aux livrets étaient incomplètes. En 1848, la réaction fut violente; les rapports intimes qui relient ces diverses questions aux problèmes les plus irritants de l'organisation sociale amenèrent des excès dont chacun a conservé de pénibles souvenirs; les invalides du travail, la garantie et l'organisation du travail, les ateliers nationaux, la commission permanente des travailleurs, tels sont les titres sous lesquels les décrets de cette époque recrutèrent des bras pour le désordre. A cette période d'abus en succéda bientôt une autre d'où sont sorties d'utiles innovations que nous aurons à examiner après avoir rendu compte de la loi de 1841.

355. Dans le mouvement industriel et commercial qui suivit 1830, en même temps que les progrès de l'industrie, les nécessités de la concurrence et le perfectionnement des machines avaient donné de l'importance au travail des enfants, la cupidité, exploitant cette source nouvelle de fortune, avait amené des abus révoltants. Enfermés pendant quatorze, seize et quelquefois dix-sept heures par jour dans des lieux malsains, occupés sans relâche à un travail uniforme et disproportionné à leurs forces, les enfants voyaient de bonne heure leur développement physique arrêté dans son essor, et leur constitution ruinée par des maladies précoces; d'un autre côté, privés de toute éducation religieuse et livrés continuellement à l'influence dés-

astreuse des mauvais discours et des mauvais exemples, ils grandissaient dans une déplorable immoralité. La loi du 22 mars 1841 s'efforça de parer à ces inconvénients ; elle sut concilier les deux principes de la liberté d'industrie et de la puissance paternelle, qui, sur ce terrain, se trouvaient nécessairement en conflit.

356. La loi du 22 mars 1841 ne pénètre pas dans l'intérieur de la famille proprement dite; elle ne s'applique qu'aux établissements dans lesquels sont employés un assez grand nombre d'enfants pour qu'une surveillance puisse y être utilement exercée. Ces établissements sont les manufactures, usines et ateliers à moteur mécanique ou à feu continu et leurs dépendances, et les fabriques occupant plus de 20 ouvriers *réunis en atelier* Cependant la loi pourrait être étendue par un règlement d'administration publique à d'autres manufactures, usines et ateliers, si l'expérience démontrait l'utilité et la possibilité de cette extension (art. 1 et 7, § 1) (1).

Il n'est pas question des *mines* dans la loi ; c'est que le décret du 3 janvier 1813, relatif à la police des mines, défend, dans son article 29, d'y faire descendre ou travailler les enfants au-dessous de 10 ans, et que le décret du 21 avril 1813 en soumet l'exploitation à la surveillance de l'autorité, qui peut prescrire les mesures qu'elle juge convenable de prendre.

357. Après de longues discussions, le minimu mde l'âge que doivent avoir les enfants pour être admis dans les manufactures a été fixé à *huit ans* accomplis (2), et

(1) Une circulaire du ministre de l'agriculture et du commerce du 14 août 1841 contient le classement des manufactures, usines et ateliers soumis au régime de la loi.

(2) L'âge est constaté par un certificat délivré sur papier non timbré et sans frais par l'officier de l'état civil.(L. du 22 mars 1841-2.)

le maximum du temps du travail effectif qui peut leur être imposé, jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'âge de 12 ans, est de 8 heures sur 24, divisées par un repos; de 12 à 16 ans, ce temps peut être porté à 12 heures sur 24, aussi divisées par des repos. Pour les uns et pour les autres, le travail de nuit est prohibé; et l'on entend par *travail de nuit* celui qui aurait lieu après neuf heures du soir et avant cinq heures du matin. Cependant les enfants au-dessus de treize ans peuvent être employés au travail de nuit exceptionnellement, lorsque le chômage d'un moteur hydraulique ou des réparations urgentes faites aux machines ont empêché une partie du travail de la journée, ou bien encore lorsque ce travail est reconnu indispensable dans les établissements à feu continu, dont la marche ne peut pas être suspendue pendant le cours de 24 heures. Mais, dans l'un comme dans l'autre cas, c'est un déplacement et non une augmentation du temps du travail, qui ne peut jamais excéder le maximum fixé par la loi, avec cette condition toute favorable que deux heures de travail de nuit compteront pour trois (art. 2 et 3). Les cas de travail de nuit peuvent être l'objet d'un règlement d'administration publique (art. 7, n° 6).

Les règles que nous venons d'exposer sont susceptibles d'être modifiées dans un sens favorable aux enfants à l'égard des industries où le labeur excéderait leurs forces et compromettrait leur santé. Dans ce cas, un règlement d'administration publique peut élever le minimum de l'âge et réduire la durée du travail (7, § 2); il peut aussi défendre d'employer des enfants au-dessous de 16 ans dans les fabriques qui présenteraient des dangers ou de l'insalubrité, et interdire, dans celles où ils sont admis, certains genres de travaux dangereux ou nuisibles (7, n°s 3 et 4).

358. Il ne suffisait pas de limiter le travail journalier des enfants au-dessous de 16 ans, il fallait encore leur assurer un jour de repos par semaine; ce jour est le dimanche, déjà proclamé comme tel par la loi religieuse et par la loi civile (4). Il faut y ajouter les jours de fête reconnus par la loi. Des exceptions, cependant, peuvent être autorisées par un règlement d'administration publique dans les usines à feu continu (7, n° 3).

359. La loi a voulu aussi s'occuper de l'instruction des enfants si souvent négligée : ceux qui ont moins de 12 ans ne peuvent être admis dans les ateliers qu'autant que leurs parents ou tuteurs justifient qu'ils fréquentent actuellement une des écoles publiques ou privées existant dans la localité. La Cour de cassation a décidé que le manufacturier était responsable de l'inexécution de cette obligation, et qu'il avait encouru la peine portée par l'article 12 de la loi, quoiqu'il eût donné des ordres pour que les enfants allassent à l'école, si, en fait, ils n'y étaient pas allés. (C. C. crim., 14 mai 1846, Dupont.) Les enfants au-dessus de cet âge sont dispensés de suivre une école, lorsqu'un certificat donné par le maire de leur résidence atteste qu'ils ont reçu l'instruction primaire élémentaire (5).

360. Afin d'assurer l'exécution des différentes prescriptions de la loi, les maires sont tenus de délivrer au père, à la mère ou au tuteur, un livret sur lequel sont portés l'âge, le nom, les prénoms, le lieu de naissance et le domicile de l'enfant, et le temps pendant lequel il aurait suivi l'enseignement primaire. Les chefs d'établissement mentionnent sur les livrets de chaque enfant la date de son entrée dans l'établissement et de sa sortie, et ils transcrivent sur un registre spécial toutes les indications du livret (6).

361. La loi réserve au pouvoir exécutif, dans différents cas que nous avons indiqués, la faculté de modifier ses dispositions d'une manière favorable aux enfants (art. 7) : elle veut que, par des règlements d'administration publique, il pourvoie aux mesures nécessaires à son exécution, ainsi qu'au maintien des bonnes mœurs et de la décence publique dans les ateliers, usines et manufactures, à l'instruction primaire et à l'enseignement religieux des enfants, aux conditions de sûreté et de salubrité nécessaires à leur vie et à leur santé; qu'il empêche tout mauvais traitement et tout châtiment abusif (9). Des règlements d'administration publique (qui ne sont pas encore faits au moment où nous écrivons, mars 1855) formeront une sorte de législation secondaire qui devra être affichée dans chaque atelier avec la loi et les règlements intérieurs que les chefs d'établissement seront tenus de faire pour assurer leur exécution (9).

362. Enfin, le gouvernement devra établir des inspecteurs pour surveiller et assurer l'exécution de la loi. Les inspecteurs, qui pourront se faire accompagner d'un médecin commis par le préfet ou le sous-préfet, auront le droit de se faire représenter les registres relatifs à l'exécution de la loi, les règlements intérieurs, les livrets des enfants et les enfants eux-mêmes. En cas de contravention, ils dresseront des procès-verbaux qui feront foi jusqu'à preuve contraire (11). Les contraventions à la loi et aux règlements rendus pour son exécution donnent lieu contre les propriétaires ou exploitants qui s'en sont rendus coupables à une amende qui est prononcée par le juge de paix dans les cas ordinaires, et par le tribunal de police correctionnelle en cas de récidive dans les 12 mois d'une première condamnation.

Cette loi, quelque utile qu'elle fût, était insuffisante; elle ne s'appliquait qu'à une certaine classe de manufactures, et cependant la réforme était urgente dans tous les ateliers; de plus, le défaut d'organisation des inspections qui devaient en assurer l'exécution empêcha qu'elle ne reçût d'application. Aussi les critiques ne lui manquèrent-elles pas, et de toutes parts on s'efforça d'en signaler les défauts. En 1847, le gouvernement se décida à présenter aux Chambres un projet modificatif de la loi de 1841, qui, entre autres innovations, rendait la loi applicable à tous les ateliers et constituait les inspections sur de nouvelles bases; mais le projet disparut en 1848, avec le gouvernement qui l'avait préparé. La loi de 1841 nous régit encore; c'est assez dire qu'une lacune existe sur ce point dans la législation, et qu'une réforme est nécessaire. En 1850, le gouvernement l'a senti; il a consulté le conseil général de l'agriculture, des manufactures et du commerce sur les mesures à prendre, et le conseil a émis le vœu qu'on revînt au projet de 1847, tel qu'il avait été à cette époque amendé par la Chambre des Pairs.

§ II. — *Contrats d'apprentissage. — Livrets des ouvriers.*

363. Les personnes qui se livrent à un état manuel se divisent aujourd'hui, comme autrefois, en *apprentis, compagnons* et *maîtres*. Le mot *ouvrier* s'applique plus spécialement aux *compagnons* qui travaillent pour le compte d'un *maître*, tandis que celui-ci travaille pour son propre compte.

« Une loi qui détermine les conditions générales de » l'apprentissage, disait M. Faucher dans les discus- » sions qui suivirent la loi de 1841, est peut-être le

» besoin le plus impérieux de l'industrie. » La loi du 22 février 1851 a eu pour but de répondre à ce besoin généralement reconnu (1).

Le contrat d'apprentissage, dit l'art. 1, est celui par lequel un fabricant, un chef d'atelier ou un ouvrier s'oblige à enseigner la pratique de sa profession à une autre personne qui s'oblige en retour à travailler pour lui, le tout à des conditions et pendant un temps convenus. Il doit contenir les noms, prénoms, âge, profession et domicile du maître, de l'apprenti et des père et mère ou du tuteur de ce dernier, la date et la durée du contrat, les conditions de logement, de nourriture, de prix et autres convenues; il doit être signé par toutes les parties ou leurs représentants. (Art. 2 et 3.)

Nul ne peut recevoir des apprentis mineurs, s'il n'est lui-même majeur, ou s'il a subi quelque condamnation pour des faits spécialement déterminés par la loi, pour crime, attentat aux mœurs ou délit prévu par l'article 4. Cette dernière incapacité peut être levée par le préfet sur l'avis du maire, lorsque, pendant trois ans après l'expiration de sa peine, le maître a résidé dans la commune. Nul enfin, s'il n'est marié, ne peut loger des apprenties mineures. (Art. 4, 5, 6, 7.)

Le maître doit se conduire envers l'apprenti en bon père de famille, le surveiller attentivement, et prévenir ses parents de ses fautes graves et de ses penchants vicieux; il ne doit l'employer qu'aux travaux stipulés au contrat, et toujours dans la limite de ses forces. (Art. 8.) Il ne peut lui imposer un travail effectif de plus de dix heures par jour, s'il est âgé de

(1) *V.* le rapport de M. Callet sur cette loi et la discussion. (Dall., pér. 51. 4. 43.)

moins de 14 ans; de plus de douze, s'il a de 14 à 16 ans; au-dessous de 16 ans, tout travail de nuit est prohibé. Le dimanche et les jours de fête, l'apprenti n'est tenu qu'à ranger l'atelier, pourvu toutefois que le contrat ou l'usage l'y obligent, et qu'en tout cas le travail ne dépasse pas 10 heures du matin. Il ne peut être dérogé à ces diverses prescriptions que par un arrêté préfectoral rendu sur l'avis du maire. Enfin, si l'apprenti au-dessous de 16 ans ne sait pas lire, écrire et compter, ou si sa première éducation religieuse n'est pas terminée, le maître est obligé de lui laisser prendre deux heures au moins par jour sur son travail pour son instruction. (Art. 9 et 10.)

L'apprenti doit à son maître fidélité, obéissance et respect. (Art. 11.) Les contraventions de l'une ou de l'autre des parties aux clauses de la convention, et certaines autres circonstances prévues par la loi, peuvent amener la résolution du contrat; les contraventions aux dispositions d'ordre public sus-énoncées peuvent aussi amener contre le maître une condamnation à l'amende, et, dans certains cas, à l'emprisonnement. (Art. 14 à 21.) Enfin, quand l'apprentissage est terminé, le maître délivre à l'apprenti un *congé d'acquit*, ou certificat constatant l'exécution du contrat. (Art. 12.)

364. Lorsque l'apprenti devient *compagnon*, ou, pour employer le terme usuel, *ouvrier*, lorsqu'il est en position de former avec les maîtres des louages d'ouvrage, la loi, pour établir un lien entre lui et le maître avec qui il contracte, l'oblige à se pourvoir d'un livret qu'on appelle *livret d'acquit*. La législation relative aux livrets a pris naissance dans des lettres patentes de 1749; elle a été renouvelée après la révolution de 1789 par une loi du 22 germinal an XI et un arrêté

des consuls du 9 frimaire an XII; elle a reçu quelques modifications d'une loi du 14 mai 1851, et enfin elle a été refondue et complétée dans la loi du 22 juin 1854, qui forme avec quelques articles de celle du 14 mai 1851 l'état actuel de la législation.

365. Le but principal du livret est de contraindre l'ouvrier à exécuter les obligations qu'il a contractées vis-à-vis son maître, obligations dont il aurait pu se libérer facilement en disparaissant de ses ateliers pour porter son industrie dans un autre lieu.

366. Le premier livret est expédié à un ouvrier sur la présentation de son acquit d'apprentissage, ou sur la demande de la personne chez laquelle il a travaillé, ou enfin sur l'affirmation de deux citoyens patentés, de sa profession et domiciliés, portant que le pétitionnaire est libre de tout engagement, soit pour raison d'apprentissage, soit pour raison d'obligation de travailler contractée par lui. Il est délivré par le préfet de police à Paris et dans le ressort de la préfecture de police; à Lyon et dans les communes qui font partie de l'agglomération lyonnaise, par le préfet du Rhône; dans les autres communes, par le maire, moyennant le payement du prix de confection, qui ne peut excéder vingt-cinq centimes. (L. du 22 juin 1854, 2.) Il contient les nom et prénoms de l'ouvrier, son âge, le lieu de sa naissance, son signalement, la désignation de sa profession et le nom du maître chez lequel il travaille. (Arrêté du 9 frim. an XII, art. 1, 2, 11. L. du 22 juin 1854, 2.)

367. L'obligation du livret est imposée aujourd'hui aux ouvriers de l'un et de l'autre sexe attachés aux manufactures, fabriques, usines, mines, minières, carrières, chantiers, ateliers et autres établissements industriels, et même à ceux qui travaillent chez eux pour

un ou plusieurs patrons. Les chefs ou directeurs de ces différents établissements et les patrons ne peuvent employer un de ces ouvriers, s'il n'est porteur d'un livret en règle. (L. du 22 juin 1854, 1, 3.) La loi nouvelle a considérablement augmenté le nombre des personnes assujetties au livret; cependant elle n'a pas compris dans ce nombre les domestiques, dont les rapports avec les maîtres sont d'une nature plus stable que ceux des ouvriers. Par le mot *attachés*, elle montre qu'elle n'a pas voulu y comprendre non plus les journaliers qui, ne travaillant qu'accidentellement pour un maître, ne sont pas attachés à un atelier; l'énumération des manufactures, usines, etc., prouve aussi qu'elle ne s'applique pas aux ouvriers agricoles. Les rapports passagers qui se forment entre ces travailleurs et les maîtres qui les emploient ne comportaient pas l'observation des formalités prescrites par la loi.

368. Le directeur d'un établissement qui y attache un ouvrier, inscrit sur le livret la date de son entrée, et, sur un registre qu'il doit tenir à cet effet, les nom, prénoms de l'ouvrier et le domicile du chef d'établissement qui l'a employé précédemment; il remet ensuite ce livret à l'ouvrier. (L. du 22 juin 1854, 4, 6.) Il y a là une innovation à l'arrêté du 9 frimaire an VII, qui autorisait le maître à garder le livret et à ne le rendre à l'ouvrier qu'autant qu'il aurait rempli toutes ses obligations à son égard. Cette innovation était nécessitée par la disposition finale de l'art. 1, qui impose l'obligation du livret aux ouvriers travaillant pour plusieurs patrons; elle est d'ailleurs sans inconvénients, parce que le livret qui ne contient pas l'acquit des obligations de l'ouvrier ne peut lui servir soit pour s'engager ailleurs, soit pour voyager, ainsi que nous le dirons plus loin.

Un ouvrier ne peut quitter son maître pour aller travailler ailleurs qu'autant qu'il s'est acquitté des obligations qu'il avait contractées envers lui ; ce qui doit être prouvé par la mention qu'en faite le maître sur le livret, mention à laquelle il ajoute la date de la sortie de l'ouvrier. Le chef d'un établissement qui recevrait un ouvrier dont le livret ne contiendrait pas l'acquit s'exposerait aux peines dont nous parlerons tout à l'heure.

Les maîtres ne doivent faire sur le livret aucune annotation favorable ou défavorable (8) ; la loi n'a pas voulu mettre entre leurs mains un moyen de nuire aux ouvriers soit en inscrivant sur le livret une mention de la seconde espèce, soit en refusant d'en inscrire une de la première. Si le maître a fait des avances à un ouvrier et qu'elles lui soient encore dues en tout ou en partie, il peut en faire la mention sur le livret, mais seulement jusqu'à concurrence de trente francs ; et le nouveau maître doit faire au profit de l'ancien, sur les salaires de l'ouvrier, une retenue qui ne peut excéder le dixième du salaire journalier. Quand la dette est acquittée, il en fait mention sur le livret et prévient le maître auquel elle est due qu'il en tient le montant à sa disposition. (Arrêté du 9 frim. an XII, art. 9. — L. du 14 mai 1851, 4, et 22 juin 1854, 4.)

Quand un ouvrier en chambre travaille pour un patron, les choses se passent d'une manière analogue : le patron, ou, s'il y en a plusieurs, chaque patron, inscrit sur le livret le jour où il lui a confié de l'ouvrage, et transcrit sur son registre les nom et prénoms de l'ouvrier et son domicile ; lorsqu'il cesse d'employer l'ouvrier, il inscrit sur le livret l'acquit des engagements sans aucune autre énonciation. La loi n'autorise pas ici la mention et le remboursement des avances ; ce

moyen, en effet, ne peut être employé vis-à-vis des ouvriers qui ne louent pas leurs services pour un temps déterminé, et qui travaillent sans sortir de chez eux pour plusieurs patrons. Lorsque le chef d'établissement ou le patron ne peut écrire le *congé d'acquit*, il est inscrit sans frais par le maire ou le commissaire de police, après constatation de la cause d'empêchement. (L. du 22 juin 1854, 7.)

369. Les contestations qui peuvent s'élever relativement à la délivrance des congés sont jugées par les conseils de prud'hommes, et, dans les lieux où ces tribunaux ne sont pas établis, par les juges de paix, qui prononcent, parties présentes ou appelées, par voie de simple avertissement. La décision est exécutoire sur minute et sans aucun délai. (L. du 14 mai 1851, 7, 8.)

370. Enfin la loi nouvelle donne une sanction pénale à ses différentes prescriptions. Une amende de 1 à 15 francs, sans préjudice des dommages-intérêts, s'il y a lieu, et même, suivant les circonstances, un emprisonnement d'un à cinq jours, peuvent être prononcés contre les ouvriers énumérés dans l'art. 1 qui n'ont pas de livret; contre les chefs d'établissements ou patrons qui reçoivent un ouvrier dont le livret n'est pas en règle, qui n'inscrivent pas sur le livret la date de l'entrée de l'ouvrier, et, sur le registre qu'ils sont obligés de tenir, ses nom et prénoms, le nom et le domicile du chef d'établissement qui l'a précédemment employé, le montant des avances dont il est resté débiteur; qui refusent mal à propos d'inscrire sur le livret la date de la sortie et l'acquit des obligations de l'ouvrier, ou qui y insèrent des mentions favorables ou défavorables. (*Id.*, 11.)

L'art. 12 punit des peines de l'art. 153 du Code

pénal le fait d'avoir fabriqué un faux livret, ou falsifié un livret originairement véritable, et fait sciemment usage d'un livret faux ou falsifié; et l'art. 13, de la peine de 3 mois à 1 an d'emprisonnement, le fait de s'être fait délivrer un livret sous un faux nom, soit au moyen de fausses déclarations ou de faux certificats, ou d'avoir fait usage d'un livret dont on n'est pas propriétaire, le tout sauf l'application de l'art. 463 du Code pénal.

371. La loi a attaché aux livrets dûment visés par les fonctionnaires qui ont le droit de les délivrer l'avantage de servir de passe-port aux ouvriers pour l'intérieur de l'empire (*id.*, art. 9); mais, d'un autre côté, elle fait de leur possession, pour ceux qui doivent en être pourvus, la condition de l'admission sur les listes électorales pour la formation des conseils de prud'hommes. (*Id.*, 15.)

372. Nous ne nous sommes occupés jusqu'à présent que des *livrets d'acquit*. On connaît encore dans la pratique les *livrets de compte*, qui restent entre les mains des ouvriers, et ont pour objet de fixer les conditions souvent minutieuses des traités passés entre eux et leurs maîtres. Les livrets de compte, jusqu'en 1850, n'étaient obligatoires pour aucune industrie; à cette époque, des difficultés graves s'étant produites dans les industries relatives au tissage et au bobinage, on songea un moment à faire sur les livrets de compte une loi générale pour toutes les industries; mais des objections graves s'élevèrent : « L'industrie, disait-on, est trop » mobile pour être saisie sous toutes ses formes; ses » procédés, qui sont infinis, changent ou se modifient » trop souvent sous la direction de la science, de la » mécanique, et aussi sous le caprice de la mode, pour

» trouver place dans des articles de loi (1). » Les objections l'emportèrent, et la loi du 7 mars 1850, qui sortit de ces discussions, n'est applicable qu'au tissage et au bobinage.

Dans cette branche de l'industrie, elle astreint les maîtres et les ouvriers à l'obligation du livret de compte. Le maître ou son intermédiaire, lors de la livraison des fils à l'ouvrier, soit pour le tissage, soit pour le bobinage, doit inscrire sur le livret le poids et la longueur de la matière livrée, la longueur et la largeur de la matière à fabriquer, le numéro du fil et le prix de façon; il doit, en outre, lors de la remise de l'ouvrage par l'ouvrier, arrêter sur le livret le compte de façon. (Art. 1 à 5.) La loi permet enfin au pouvoir exécutif d'étendre ses dispositions, par des règlements d'administration publique, à telles industries qu'il jugera convenable. (Art. 7.) En vertu de cette autorisation, un décret du 20 juillet 1853 étend l'application de la loi du 7 mars 1850 à la coupe des velours *de* coton, ainsi qu'à la teinture, au blanchiment et à l'apprêt des étoffes.

§ III. — *Police des ateliers.*

373. Avant 1848, la loi ne fixait point la durée de la journée de travail, si ce n'est pour les enfants, dans un intérêt d'ordre public; elle n'imposait non plus aucune limite au *marchandage*, c'est-à-dire à l'exploitation de l'ouvrier par les entrepreneurs subalternes dépendant eux-mêmes des entrepreneurs supérieurs. Au nom de la dignité de l'homme et du principe de

(1) *V.* le rapport de la loi du 7 mars 1850, par M. Ch. Cunin-Gridaine, et la discussion à l'Assemblée. (Dall., pér. 50. 4. 21.)

la fraternité, un décret du 2 mars 1848 réduisit la journée de travail à 10 heures pour Paris, à 11 heures pour les provinces, et abolit le marchandage. Comme la force même des choses ne tarda point à rendre cette double prescription illusoire, deux décrets, l'un du 21 mars, l'autre du 4 avril 1848, punirent les contraventions au décret du 2 mars d'une amende de 50 à 100 fr.; de 100 à 200 fr. en cas de récidive, et, pour la double récidive, de l'emprisonnement.

La limitation des heures de travail, étendue d'une manière aussi générale, amena bientôt les plus déplorables résultats : dans les huit semaines qui avaient précédé le 24 février 1848, les versements à la caisse d'épargne de Paris avaient atteint une somme de 9 millions; au mois de septembre 1848, le gouvernement dépensait 300,000 fr. par semaine pour venir au secours des ouvriers. Frappés de ces résultats, plusieurs membres de l'Assemblée demandèrent l'abrogation pure et simple du décret du 2 mars sur la fixation de la durée du travail journalier. C'était aller trop loin et priver les ouvriers des manufactures d'une garantie nécessaire; aussi la loi du 9 septembre 1848 fixa-t-elle à douze heures par jour la durée de travail effectif pour les ouvriers dans les *manufactures et usines*, réservant pour les autres ouvriers la liberté des conventions particulières (1).

La loi enfin, tout en fixant le maximum de douze heures, laissa au pouvoir exécutif la faculté d'apporter à ses prescriptions sur ce point telle exception qu'il jugerait convenable, en raison de la nature des industries ou des cas de force majeure. En vertu de cette faculté, un décret du 17 mai 1851 a excepté des dispo-

(1) *V.* la discussion à l'Assemblée, notamment les discours de MM. Charles Dupin et Sénard. (Dall., pér., 48. 4. 164.)

sitions de la loi de 1848 un certain nombre d'industries, soit entièrement, soit dans certaines limites et pour certaines espèces de travaux particuliers. Le marchandage est demeuré aboli sous les peines sus-énoncées.

374. Une loi du 27 novembre 1849, modifiant les art. 414, 415 et 416 du Code pénal, punit d'un emprisonnement de 6 jours à 3 mois et d'une amende de 16 à 3,000 fr.: 1° toute coalition entre ceux qui font travailler des ouvriers tendant à forcer l'abaissement des salaires, s'il y a eu tentative ou commencement d'exécution; 2° toute coalition de la part des ouvriers pour faire cesser en même temps le travail, l'interdire dans un atelier, empêcher de s'y rendre avant ou après certaines heures, et, en général, pour suspendre, empêcher, enchérir les travaux, s'il y a eu tentative ou commencement d'exécution; 3° les directeurs d'ateliers ou entrepreneurs d'ouvrages et les ouvriers qui de concert auront prononcé des amendes autres que celles qui ont pour objet la discipline intérieure de l'atelier, des défenses, des interdictions, ou toutes proscriptions soit de la part des directeurs d'ateliers ou entrepreneurs contre les ouvriers, soit de la part de ceux-ci contre les directeurs ou entrepreneurs, soit les uns contre les autres. Dans cette triple hypothèse, les chefs ou moteurs sont punis d'un emprisonnement de deux à cinq ans, et placés, à l'expiration de la peine, sous la surveillance de la haute police pendant le même temps (1).

375. Enfin le Code pénal atteint les directeurs, commis ou ouvriers qui divulguent les secrets de la fa-

(1) *V.* le rapport de M. de Vatismenil sur cette loi et la discussion. (Dall. 49. 4. 159.) La loi de 1849 diffère du Code pénal en ce qu'elle place sur la même ligne, pour le délit de coalition et les peines qui le frappent, les maîtres et les ouvriers, entre lesquels le Code pénal faisait une distinction favorable aux premiers.

brique, et tous ceux en général qui, pour nuire à l'industrie française, font passer en pays étranger des directeurs, commis ou ouvriers. (417, 418.) Un arrêt du Conseil du 27 décembre 1729 punit de 300 fr. d'amende les ouvriers attachés à une forge qui l'abandonnent pendant que le fourneau est en feu. Cet arrêté est du nombre des règlements qui, n'ayant point été remplacés par la législation nouvelle, subsistent encore aujourd'hui. (C. pén., art. 484.)

CHAPITRE VIII.

ATELIERS ET ÉTABLISSEMENTS DANGEREUX, INSALUBRES ET INCOMMODES.

SOMMAIRE.

376. Division des établissements insalubres ou dangereux en trois classes.
377. Autorisation des établissements de première classe. — Recours. — Cas spéciaux.
378. Autorisation des établissements de seconde classe. — Recours.
379. Autorisation des établissements de troisième classe. — Recours.
380. Etablissements insalubres, dangereux, incommodes, non classés.
381. Établissements antérieurs à la classification.
382. Cas où l'autorisation doit être renouvelée. — Suspension des travaux.
383. Suppression des établissements non autorisés ou qui excèdent l'autorisation. — Compétence.
384. Droits des tiers auxquels les établissements causent préjudice.
385. Suppression des établissements autorisés en cas de préjudice grave.
386. Des établissements créés dans l'intérêt public.
387. Des mines et usines à eau. — Renvoi.

376. Les établissements industriels peuvent nuire à la santé ou à la vie des hommes, soit parce qu'ils

répandent des exhalaisons délétères, soit parce qu'ils présentent le danger d'une explosion; dans ces différents cas, il est juste que l'intérêt privé cède à l'intérêt général, et que l'industrie soit soumise à certaines restrictions qui rentrent dans la classe des servitudes pour cause d'utilité publique. Tel a été le but du décret du 15 octobre 1810, qui est le point de départ de la législation actuelle sur cette matière.

« S'il est juste, disait le ministre de l'intérieur dans » l'exposé des motifs du décret, que chacun puisse ex- » ploiter librement son industrie, le gouvernement ne » saurait, d'un autre côté, voir avec indifférence que, » pour l'avantage d'un individu, tout un quartier res- » pire un air infect, ou qu'un particulier éprouve des » dommages dans sa propriété..... L'intérêt public, » d'une part, l'intérêt et les droits des tiers, de l'autre, » ont dicté cette restriction à une liberté qui ne sau- » rait être absolue dans la société, et qui pourrait de- » venir funeste et dangereuse à l'un, en même temps » que préjudiciable aux autres. »

En principe, on peut librement ériger un établissement industriel partout où l'on veut, à moins qu'il ne présente des inconvénients ou des dangers; mais comme ces dangers et ces inconvénients peuvent varier suivant la nature des établissements, on a divisé ceux-ci en trois classes :

La première comprend ceux qui doivent être éloignés des habitations particulières;

La seconde, ceux dont l'éloignement des habitations n'est pas rigoureusement nécessaire, mais dont il importe de ne permettre la formation qu'après avoir acquis la certitude que les opérations qu'on y pratique sont exécutées de manière à n'être ni incommodes, ni dangereuses pour les personnes du voisinage.

Dans la troisième classe sont rangés ceux qui peuvent rester sans inconvénient auprès des habitations, mais qui doivent être soumis à la surveillance de la police. Ces classifications sont faites par des décrets impériaux. (Décr. du 15 oct. 1810, 1.)

Le décret du 15 octobre 1810 contient l'énumération des ateliers dangereux, insalubres ou incommodes, divisés en trois classes d'après la distinction que nous venons de faire connaître. Depuis cette époque, l'expérience a indiqué plusieurs modifications à faire à cette énumération, rendue d'ailleurs incomplète par les progrès de l'industrie; de nouvelles ordonnances sont venues, et d'autres actes du pouvoir exécutif viendront encore sans doute la modifier et l'étendre. On a senti la nécessité de présenter en un seul tableau le résultat de ces différentes ordonnances; c'est ce qui a été fait par le ministre de l'intérieur, au mois de mai 1825 : mais le tableau publié à cette époque étant, peu de temps après, devenu incomplet, il en a été publié un second, par ordre du ministre de l'intérieur, le 22 novembre 1827; enfin ce dernier tableau lui-même a été encore modifié par les ordonnances des 26 novembre 1826, 25 mai et 20 septembre 1828, 31 mai et 14 juin 1833, 25 novembre 1836 et 27 janvier 1837, 25 mars 1838, 15 avril 1838, 27 mai 1838, 11 août 1843 et 27 janvier 1846, etc. (1).

377. Les formalités nécessaires pour arriver à l'autorisation varient selon que l'établissement pour lequel on la sollicite rentre dans l'une ou l'autre des trois classes ci-dessus indiquées.

(1) Un état général des établissements classés, que le ministre a soin de tenir constamment à jour, se trouve dans les préfectures et sous-préfectures. Il est aussi rapporté dans les ouvrages qui ont traité cette matière avec plus de développements que nous ne pouvons le faire. (*V.* not. M. Dufour, 2e édit., t. 2, p. 515.)

Pour les établissements de la première classe, avant 1852, l'autorisation était accordée par le pouvoir exécutif, le Conseil d'Etat entendu. Depuis le décret du 25 mars 1852, ce sont les préfets qui donnent cette autorisation (Art. 2, tabl. B, n° 8. — *V.* aussi circul. du min. du comm. des 6 avril et 15 déc. 1852.)

La demande est présentée au préfet, et affichée par son ordre dans toutes les communes à cinq kilomètres de rayon du lieu où la manufacture doit être établie. Ces affiches restent apposées pendant un mois; il est ensuite procédé à une information *de commodo et incommodo*, dans laquelle tous les particuliers et tous les maires des communes ont le droit de présenter leurs observations. Le préfet prend l'avis du conseil d'hygiène et de salubrité de l'arrondissement; s'il n'y a pas d'oppositions, il statue par un arrêté; s'il y a des oppositions, il prend préalablement l'avis du conseil de préfecture (1). L'arrêté d'autorisation peut prescrire, à peine de déchéance, l'observation de certaines précautions indiquées par la science. Quelquefois même il déclare en termes généraux que le fabricant sera tenu de se conformer à toutes les conditions qui lui seront ultérieurement prescrites. (C. d'Etat, 9 déc. 1845. Com. de Creyssels.)

Les motifs d'opposition ne doivent être puisés que dans des considérations qui ont fait classer l'établissement, telles que l'incommodité, l'insalubrité ou le danger qu'il présente; ce serait violer le principe de la liberté d'industrie que de motiver un refus sur des considérations d'intérêt purement privé : ainsi on ne doit

(1) L'avis du conseil de préfecture, n'étant point un jugement, ne peut être attaqué par la voie contentieuse (arrêts du Conseil des 22 juin 1825, com. de Marignane); on peut le critiquer comme tout autre avis dans un mémoire que l'on fait joindre au dossier.

point s'occuper des conséquences que la rivalité d'un nouvel établissement pourrait produire à l'égard de ceux de la même nature qui sont déjà formés. Le Conseil d'Etat a repoussé, le 30 mai 1839 (Ridoux), une intervention qui n'avait d'autre motif que celui de la concurrence. Plusieurs arrêts repoussent les oppositions fondées sur le défaut de combustible; c'est là un motif qui ne peut être invoqué par les particuliers (C. d'Etat, 12 février 1838, Demont), mais dont l'administration tient compte dans l'intérêt général en consultant l'administration forestière.

Le § 8 du tableau B annexé au décret du 25 mars 1852 porte que le préfet statue sur l'autorisation des établissements de première classe... avec les recours existant aujourd'hui pour les établissements de seconde classe. Quand nous aurons parlé du mode d'autorisation de ces derniers établissements, nous exposerons les règles des recours qui leur sont communes avec ceux de première classe (1).

L'autorité locale indique le lieu où l'établissement peut être formé, et la distance qui doit le séparer des habitations particulières; les individus qui viennent ensuite construire dans son voisinage ne sont plus admis à en réclamer l'éloignement. (Décr. du 15 oct. 1810, art. 9.) Plusieurs préfets avaient demandé qu'on déterminât d'une manière positive la distance à laquelle les établissements de première classe doivent être des

(1) L'art. 7 du décret du 25 mars 1852 porte que l'art. 2 ne s'applique pas au département de la Seine, mais il ajoute que c'est seulement en ce qui concerne l'administration départementale proprement dite et celle de la ville et des établissements de bienfaisance de Paris. Par conséquent, le décret s'applique aux matières qui tombent dans les attributions du préfet de police, et les autorisations d'établissements dangereux, insalubres, incommodes, sont de ce nombre.

habitations; on a considéré cette fixation générale comme impossible, et on a laissé à la sagesse des autorités locales le soin de la faire pour chaque cas. (Circ. du 4 mars 1815.)

Il résulte d'un avis du Conseil d'Etat, cité dans l'instruction du 22 juin 1853, que l'autorisation d'établir des abattoirs ne peut être accordée que par l'autorité centrale, à cause des considérations d'économie politique qui se rattachent à l'établissement de la taxe d'abatage (1).

S'il s'agit d'une fabrique de soude, ou si la fabrique, quelle qu'elle soit, doit être établie dans la ligne des douanes, outre les formalités dont il a été jusqu'ici parlé, il faut encore l'avis conforme du directeur des douanes. De même, si l'atelier rentre dans la classe des usines à feu, on doit prendre l'avis des agents forestiers sur la reproduction des bois et les besoins des communes voisines. (Décr. 15 oct. 1810, art. 6. — Circ. du 22 nov. 1841. — Décr. du 25 mars 1852, art. 2, tabl. B, art. 9.)

378. Quand il s'agit d'ateliers de la seconde classe, l'entrepreneur adresse sa demande au sous-préfet de son arrondissement, qui la transmet au maire de la commune dans laquelle l'établissement doit être formé, en le chargeant de procéder à des informations *de commodo et incommodo*, dans lesquelles les propriétaires intéressés et les maires des communes voisines sont appelés à présenter leurs observations. Le sous-

(1) Le préfet n'a donc ici que l'instruction; il transmet les pièces au ministre, comme cela avait lieu avant 1852, dit la circulaire, d'où l'on tire la conséquence qu'il est statué par un décret rendu, le Conseil d'Etat entendu, et que les tiers n'ont le droit d'attaquer par la voie contentieuse qu'autant que l'instruction dans laquelle ils devaient être entendus n'a pas eu lieu.

préfet soumet la demande et les pièces au conseil de salubrité de son arrondissement. « Les informations » terminées, dit l'art. 7 du décret de 1810, le sous-» préfet prendra sur le tout un arrêté qu'il transmettra » au préfet ; celui-ci statuera, sauf le recours au Con-» seil d'Etat par toutes les parties intéressées. — S'il y » a opposition, il y sera statué par le conseil de pré-» fecture, sauf le recours au Conseil d'Etat. »

La jurisprudence du Conseil d'Etat a donné l'interprétation suivante de cet article assez obscur. Si l'arrêté du préfet contient un refus d'autorisation, ou impose à l'autorisation des conditions dont l'impétrant veuille s'affranchir, c'est directement devant le Conseil d'Etat que le demandeur doit se pourvoir (C. d'Etat, 2 déc. 1853, Débolo), et les tiers intéressés au maintien de l'arrêté du préfet peuvent intervenir dans l'instance. Mais si l'arrêté contient une autorisation, et que pour ce motif il donne lieu à des oppositions de la part des parties intéressées, ces oppositions sont jugées par le conseil de préfecture, et l'appel contre la décision du conseil de préfecture est porté au Conseil d'Etat par la voie contentieuse (1); sans préjudice du droit qu'ont les tiers de déférer directement au Conseil d'Etat, par la voie contentieuse, les arrêtés qui seraient entachés d'incompétence ou d'excès de pouvoir. (C d'Etat, 6 mai 1853. Perrache.)

Une instruction du ministre de l'intérieur du 15 décembre 1852 résume cette jurisprudence et la déclare applicable aux ateliers de première classe, d'après le

(1) Arrêt du Conseil du 11 août 1841, Caron, et circulaires du 19 août 1825, 7 avril 1835. La question de savoir si le conseil de préfecture devait statuer sur les oppositions formées avant l'autorisation a été d'abord résolue affirmativement (*V.* notamment arrêt du 14 avril 1824); mais depuis on a décidé qu'il n'était appelé à prononcer que sur les *oppositions postérieures* à l'autorisation. (Arrêt du 4 déc. 1837, Jacquet).

décret du 25 mars 1852. Il nous semble en résulter que le ministre ne peut user dans ce cas du droit de réformation que lui donne d'une manière générale l'art. 6 du décret du 25 mars 1852. Le décret du 15 octobre 1810 établit un recours par la *voie contentieuse*. Il y a là, selon nous, une exception aux véritables principes de la matière. L'administration, lorsqu'elle accorde ou refuse une autorisation en vertu du principe d'intérêt public sur lequel repose le décret de 1810, exerce un pouvoir discrétionnaire, car elle statue sur des intérêts, et non sur des droits : c'est donc par la voie administrative que les réclamants devraient agir. Dans le cas tout à fait analogue où il s'agit d'autoriser l'établissement d'usines sur des cours d'eau, la jurisprudence du Conseil d'État, d'accord avec les véritables principes, déclare « qu'il appartient à l'administration » de régler le régime des eaux des moulins et usines et » de déterminer à quelles conditions lesdits moulins et » usines peuvent être établis et maintenus; que les » ordonnances ou décrets rendus en cette matière sont » des *actes purement administratifs*, qui ne peuvent » être attaqués par la *voie contentieuse* que dans les cas » où les formalités prescrites par les lois ou règlements » n'auraient pas été accomplies. » (C. d'Ét., 1er mars 1851; Dambrin.)

Un décret du 25 mars 1813 approuve un règlement destiné à régir l'exploitation des carrières, plâtrières, glaisières, sablonnières, marnières et crayères dans les départements de la Seine et de Seine-et-Oise, et dans les autres départements où il peut être rendu applicable par une décision spéciale du ministre de l'intérieur. Les art. 1 et 6 du règlement subordonnent l'ouverture et l'exploitation des carrières, plâtrières, glaisières, etc., à l'autorisation du préfet. Le Conseil

d'État a décidé, le 25 avril 1842 (Grandjean), que l'arrêté par lequel un préfet a refusé d'autoriser l'ouverture d'une carrière a été pris dans la limite de ses pouvoirs, et ne peut être l'objet d'un recours par la *voie contentieuse*. Il en serait évidemment de même si, au lieu de refuser, il avait donné une autorisation que des tiers voudraient attaquer. L'administration, lorsqu'elle statue sur l'ouverture d'ateliers insalubres, comme lorsqu'elle prononce sur l'établissement d'une usine, sur l'exploitation d'une carrière, exerce, même lorsqu'il y a opposition, une autorité purement discrétionnaire; il aurait donc été conforme aux principes de n'accorder, dans un cas comme dans l'autre, qu'un recours purement administratif, sauf si on attaquait l'arrêté pour excès de pouvoir ou inobservation des formalités. (C. d'Ét., 22 août 1853, Danglade.)

L'exception toutefois peut se motiver par l'importance des intérêts industriels engagés dans la question; on a voulu sans doute donner aux parties intéressées des moyens réguliers de faire valoir leurs réclamations, et substituer à une instruction clandestine les formes de la procédure, l'intervention d'un avocat et une décision rendue après débats contradictoires du Conseil d'État statuant au contentieux. Mais il est important de faire observer que c'est là une exception aux principes généraux que nous avons développés n°s 166 et suiv.

La loi, dans cette matière, présente une seconde singularité. Le conseil de préfecture, appelé à statuer en cas d'opposition, ne devrait jamais donner qu'un avis, parce que l'autorisation est un acte de l'administration active, et non de l'administration contentieuse. La jurisprudence du Conseil d'État a augmenté l'étrangeté de cette disposition, en l'interprétant en ce sens que le conseil de préfecture est appelé à prononcer, quand il

existe des oppositions, non pas au lieu et place du préfet, mais bien après lui (C. d'Ét., 4 déc. 1837, Jacquet); de telle sorte que le conseil peut réformer une décision de l'administration active, ce qui est contraire aux principes généraux sur lesquels repose la juridiction administrative.

Lorsque le décret du 15 octobre 1810 a été rendu, on n'avait encore que des idées fort incomplètes sur les différents modes d'action de l'administration et sur la nature des différents recours. Il n'est donc pas étonnant que le décret contienne une confusion sur ce point. On avait en 1852 une belle occasion de faire cesser cette anomalie, et l'on doit regretter qu'au lieu de la faire disparaître, on ait augmenté le nombre de cas où elle a lieu, en étendant l'application de l'art. 7 et de la jurisprudence qui les a commentés aux ateliers de première classe.

Aucun délai n'est fixé à ceux qui veulent former devant le conseil de préfecture opposition à l'arrêté d'autorisation; c'est là une lacune fâcheuse, car la fondation d'un établissement industriel entraîne de grandes dépenses, et le constructeur qui, après avoir satisfait aux obligations prescrites par les lois et par les règlements, a obtenu l'autorisation, ne doit pas être exposé à voir cette autorisation révoquée et les dépenses qu'il a faites devenir inutiles (1). Lorsque c'est le postulant qui se pourvoit contre le refus d'autorisation émané du préfet ou contre les conditions mises à l'autorisation accordée, il doit le faire dans les trois mois de la notification. (C. d'Et., 15 juillet 1852. Deschamps.) C'est aussi dans le même délai que l'on doit se pourvoir

(1) Il aurait été beaucoup plus rationnel de décider que l'arrêté administratif purge les oppositions provoquées par l'affiche de la demande, sauf recours dans les trois mois de la notification; sauf aussi le recours exceptionnel du n° 385.

contre les arrêtés du conseil de préfecture qui admettent ou rejettent les oppositions. (Décr., 22 juin 1806, 11.)

379. Quand il s'agit d'un établissement de la troisième classe, aucune formalité d'enquête ou d'affiches n'est prescrite; il suffit d'obtenir la permission, à Paris, du préfet de police; dans les départements, du sous-préfet. Cette autorisation n'est accordée qu'après l'avis préalable du maire et de la police locale : les réclamations, soit du demandeur, soit du défendeur, sont jugées par le conseil de préfecture; de même que lorsqu'il s'agit d'ateliers de deuxième classe, le décret ne fixe aucun délai dans lequel l'opposition doive être formée devant le conseil de préfecture (*v.* n° 378); mais lorsqu'elle a été jugée, le pourvoi doit être porté au Conseil d'Etat dans les trois mois de la notification (1). Le préfet de police, à Paris, remplace le préfet et le sous-préfet pour l'autorisation des ateliers incommodes, insalubres ou dangereux dans toute l'étendue du département de la Seine, et dans les communes de St-Cloud, Sèvres et Meudon, du département de Seine-et-Oise, sur lesquelles il exerce son autorité. (*V.* sur les attributions du préfet de police, l'arrêté du 12 messidor an VIII.)

Les formalités que nous venons d'indiquer, et qui s'appliquent au cas où il s'agit de former un établissement, sont les mêmes quand il s'agit de transformer un établissement de deuxième classe, même autorisé, en un établissement de première, ou un établissement de troisième en un établissement de seconde. (C. d'Etat, 19 mars 1823.)

(1) Décr. du 15 oct. 1810, art. 8; ordonn. du 14 janv. 1815, art. 8; arrêts du Conseil des 18 juin 1823, Nauzé; 22 août 1838, Gianelli; et décr. du 22 juillet 1806, 11.

380. Des tableaux arrêtés d'avance peuvent devenir insuffisants en présence d'une industrie qui fait tous les jours de nouveaux progrès et invente de nouveaux procédés; si l'on était réduit à attendre un décret impérial pour soumettre à des mesures de précaution un établissement dangereux, la sûreté publique serait souvent compromise. Aussi, d'après l'ordonnance du 14 janvier 1815, art. 5, les préfets sont autorisés à suspendre la formation ou l'exercice des établissements *nouveaux*, c'est-à-dire de ceux qui, constituant une industrie nouvelle, n'ont pu être compris dans la nomenclature, et sont cependant de nature à y être placés. C'est alors au ministre que l'on doit s'adresser; le préfet ne doit autoriser qu'en cas d'urgence, et seulement les établissements qu'il croit de nature à rentrer dans la seconde ou la troisième classe. Même alors il doit prendre l'avis du ministre pour éviter de se trouver dans le cas de faire fermer un établissement dont il aurait provisoirement autorisé l'ouverture. (Circ. du 15 déc. 1852.) Les parties intéressées ne peuvent se pourvoir contre les décisions provisoires des préfets et du ministre par la voie contentieuse (C. d'Et., 4 sept. 1841, Gravier); elles ne peuvent employer que la voie de simples pétitions. Il en est de même des tiers qui élèvent des réclamations. (C. d'Etat, 2 janv. 1848, Dangest.) Il s'agit, en effet, ici d'un classement qui rentre dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire, et qui ne peut être fait définitivement que par un décret.

381. Les prescriptions des décrets et ordonnances qui assujettissent la création de certains établissements industriels à une autorisation particulière, ne peuvent avoir d'effet rétroactif. Ainsi les établissements de la nature de ceux qu'ils énumèrent, qui étaient en activité à l'époque de leur publication, continuent à être ex-

ploités librement, sauf, quand ils causent des préjudices aux voisins, le payement d'indemnités qui sont arbitrées par les tribunaux. La disposition de l'art. 11 du décret du 15 octobre 1810, à laquelle nous nous référons ici, n'a point été rappelée à la suite des ordonnances postérieures qui ont étendu la nomenclature des établissements soumis à la nécessité de l'autorisation; cependant nous lui donnons un sens général, et nous le considérons comme applicable à tous les établissements existant antérieurement à l'ordonnance qui les a classés, parce qu'elle repose sur les principes du droit commun.

382. Le décret de 1810 a laissé subsister les établissements formés avant sa promulgation; mais sa tolérance ne s'applique qu'aux établissements *tels qu'ils existaient;* par conséquent on ne peut y apporter aucun changement essentiel, c'est-à-dire portant sur les choses qui rendent l'autorisation nécessaire, ni les transporter d'un lieu à un autre sans une autorisation nouvelle; bien plus, si leurs travaux ont été interrompus pendant six mois, l'art. 13 du décret considère la reprise de ces travaux comme constituant un nouvel établissement, et l'autorisation devient alors nécessaire.

L'art. 13 du décret ne statue formellement que sur les établissements antérieurs au décret, et qui ont été maintenus par l'article 11. Doit-on l'appliquer à ceux qui ont reçu une autorisation spéciale, et décider qu'ils seront soumis à une nouvelle autorisation quand leur exploitation aura été interrompue pendant six mois? On s'appuie, pour soutenir la négative, sur le texte et l'esprit de l'art. 13 du décret du 15 octobre 1810. Cet article, dit-on, ne parle que des établissements autorisés en masse par l'art. 11; on conçoit qu'on ait adopté à leur égard une disposition rigoureuse;

mais il serait injuste d'appliquer cette disposition aux établissements ouverts depuis 1810, auxquels l'autorisation n'a été accordée qu'à la suite d'une instruction spéciale, qui a prouvé qu'on pouvait sans inconvénient permettre de les créer.

Nous reconnaissons que le texte de l'art. 13 ne statue que sur les établissements antérieurs à 1810; mais il ne contient que l'application d'un principe général. S'il est vrai de dire qu'un établissement qui change les conditions de son existence, ou que l'on transporte ailleurs, n'est plus le même établissement, et a besoin d'une autorisation nouvelle, il faut reconnaître aussi qu'après une clôture de plus de six mois, les choses ne sont plus dans le même état, parce que les propriétaires du voisinage ont dû croire à l'abandon, et qu'il est juste alors de soumettre la réouverture aux mêmes conditions que s'il s'agissait de la création d'un établissement nouveau. Cette raison s'applique tout aussi bien aux établissements autorisés spécialement qu'à ceux autorisés en masse par le décret de 1810; c'est ce qu'a décidé le Conseil d'Etat. (Arr. du 3 mars 1825, Garet; 5 janv. 1854, Maronnier.) (1). Il faut décider la même chose de la non-ouverture dans les six mois de l'autorisation, le tout à moins d'obstacles provenant de force majeure.

383. Il nous reste maintenant à examiner quelle est l'autorité compétente pour ordonner la suppression d'un atelier dangereux ou insalubre non autorisé, et pour faire exécuter les conditions de l'autorisation.

Le préfet de police à Paris et les préfets dans les dé-

(1) Le délai de six mois ne pourra cependant pas s'appliquer aux ateliers consacrés à des industries qui ne s'exercent que pendant quelques mois de l'année et chôment le reste du temps, tels que les rouissoirs. (C. C. 4 nov. 1848, Magroz.)

partements ont le droit d'ordonner la suppression des ateliers insalubres élevés contrairement aux lois et aux règlements, ou à l'égard desquels on n'exécute pas les précautions prescrites par l'administration. L'art. 23 de l'arrêté du 12 messidor an VIII donne formellement ce droit au préfet de police de la Seine. L'art. 5 de l'ordonnance du 14 janvier 1815 donne aux autres préfets le droit de suspendre la formation et l'exercice des établissements nouveaux, non compris dans la nomenclature, qui seraient de nature à y être placés; ils ont donc, à plus forte raison, le droit d'interdire ceux qui sont classés, et qu'on a élevés sans autorisation, ou à l'égard desquels on n'a pas observé les conditions prescrites. Par la même raison, les préfets ont le droit d'interdire les établissements même autorisés, pour cause d'interruption pendant six mois. C'est donc à eux que l'on doit s'adresser pour solliciter cette mesure. (Conseil d'Etat, 18 juin 1846, Saget; 21 avril 1848, Pluquin.) Ces décisions des préfets peuvent donner lieu à des recours par la voie contentieuse, lorsqu'il s'agit de la question de savoir si les établissements sont ou non compris dans la nomenclature des ateliers insalubres, s'ils ont ou non subi une interruption de plus de six mois, etc. (C. d'Etat, 27 août 1840. Bonneau.) D'après le principe général, auquel il n'est point dérogé ici, l'arrêté du préfet doit être d'abord déféré au ministre du commerce. (C. d'Etat, 5 janv. 1854, Joye.) Mais la décision par laquelle il est enjoint à un individu de détruire un établissement classé auquel l'autorisation a été refusée est un acte de l'autorité qui ne peut donner lieu à un recours par la voie contentieuse. (C. d'Etat, 8 déc. 1853, Lemesle.) S'il ne s'agit que d'une addition faite sans autorisation, le droit du préfet se

borne à en ordonner la suppression. (C. d'Etat, 5 janv. 1854, Joye.)

L'autorité judiciaire est-elle compétente pour réprimer par des peines les contraventions aux décrets et ordonnances sur les ateliers insalubres? L'affirmative nous paraît incontestablement résulter de l'art. 471, § 15, du Code pénal, qui punit d'une amende les contrevenants aux règlements légalement faits par l'autorité administrative. Mais lorsque le prévenu se fonde sur une autorisation, conteste le fait de la suppression pendant six mois, ou soutient qu'il n'a pas excédé les conditions de son autorisation, le tribunal doit surseoir jusqu'à ce que l'autorité administrative, à laquelle appartient tout ce qui concerne l'établissement, la conservation et la suppression des ateliers insalubres, ait statué sur son exception. (C. cass. crim., 3 oct. 1845, André, et C. d'Etat, 12 avril 1844, Sabde). C'est le préfet qui est compétent pour déclarer le fait administratif.

Les tribunaux de simple police qui prononcent l'amende doivent en même temps faire cesser la contravention en ordonnant la clôture de l'atelier non autorisé. C'est ce qu'a jugé la Cour de cassation en décidant que le tribunal qui avait reconnu une contravention de cette nature (il s'agissait de la translation non autorisée d'un atelier insalubre) n'avait pu se dispenser d'ordonner la clôture immédiate de l'établissement. (C. C. crim., 20 février 1830, Breton; *id.*, 10 avril 1830, Tissier.) Il faut observer que, comme il s'agit ici de faits successifs qui constituent une contravention permanente, la prescription ne peut courir qu'à compter du moment où ils ont cessé (C. C. crim., 21 fév. 1845, Frémont), et qu'un premier jugement qui aurait renvoyé de la

plainte ne ferait pas obstacle à une nouvelle poursuite, si les faits avaient continué. (*Id.*, 28 janvier 1832, Piédel.)

384. L'autorisation de construire des ateliers insalubres n'est jamais accordée que sauf les droits des tiers. Ainsi cette autorisation ne pourrait être opposée à l'individu qui soutiendrait que le terrain sur lequel il veut construire l'usine est sa propriété. Par la même raison, l'autorisation ne fait point obstacle à ce que les particuliers qui éprouvent un préjudice par suite de l'exploitation demandent aux tribunaux et obtiennent des dommages-intérêts, et cela, lors même que leur opposition aurait été rejetée par le Conseil d'État; car l'administration ne statue qu'en vue de considérations d'intérêt général, et sauf les droits des tiers. La demande en dommages-intérêts, n'intéressant que des particuliers, est portée devant l'autorité judiciaire. C'est ce que décide formellement l'article 11 du décret du 15 octobre 1810; mais comme cet article statue sur les établissements existant antérieurement au décret et autorisés en masse par lui, on a soutenu qu'il n'était pas applicable à ceux qui avaient obtenu une autorisation spéciale. Un arrêt du Conseil du 15 décembre 1824 (Let) va même jusqu'à décider « qu'il » serait contraire aux règles qui ont fixé la séparation » des pouvoirs judiciaires et administratifs, d'autoriser » devant les tribunaux un recours qui tendrait à faire » juger par eux la diminution de valeur que pourrait » causer à des propriétés voisines la formation d'un » établissement autorisé par une ordonnance *qui aurait* » *déjà prononcé sur cette question.* » Cet arrêt contient une doctrine erronée, en supposant que l'ordonnance d'autorisation prononce sur la question de détérioration des propriétés voisines résultant de la création de

l'établissement. Le Conseil d'État ne peut s'occuper que de la question d'intérêt public; il ne statue que sauf les droits des tiers; il empiéterait sur les attributions de l'autorité judiciaire, s'il jugeait la question de détérioration, autant que s'il prononçait sur la question de propriété du sol. L'art. 11 ne fait donc qu'appliquer un principe général, quand il décide que les dommages seront arbitrés par les tribunaux. C'est ce qui a été jugé à plusieurs reprises avec raison par la Cour de cassation. Un arrêt de la chambre des requêtes du 3 mai 1827 (Rigaud) résume ainsi les vrais principes de la matière : « Attendu, en droit, que si, pour l'éta-
» blissement, la conservation, la surveillance et, en gé-
» néral, pour tout ce qui a trait aux mesures dictées par
» l'intérêt de la sûreté publique, les manufactures et
» ateliers donnant lieu à des exhalaisons insalubres et
» incommodes sont exclusivement du ressort de l'ad-
» ministration, les questions des dommages effective-
» ment et réellement causés par leur exploitation nui-
» sible sur une partie quelconque de la propriété des
» particuliers rentrent aussi exclusivement dans la
» juridiction des tribunaux ordinaires. » Un arrêt de la chambre des requêtes du 20 février 1849 (Desrone) pose le principe qui détermine les droits des voisins, en décidant qu'il leur est dû une indemnité pour « ce
» qui excède la mesure des obligations ordinaires du
» voisinage. » Il fait l'application de ce principe au cas de bruit extraordinaire. Un arrêt du 17 juillet 1845 (req. Laurent) l'applique au cas où l'établissement produit une odeur fétide (*V.* aussi C. C. civ., 27 nov. 1844, Derosne; — *id.*, 28 fév. 1848, Rivoire) Ce sont là des questions de fait laissées à l'appréciation des tribunaux, qui doivent concilier autant que possible les droits des particuliers avec l'intérêt de l'industrie.

En thèse générale, les tribunaux, qui doivent respecter l'autorisation émanée de l'autorité administrative, ne prononcent que des dommages-intérêts. Nous pensons cependant qu'ils pourraient ordonner des modifications et des suppressions qui, sans dénaturer le droit accordé, en régleraient l'exercice; il peut y avoir en effet plusieurs manières d'arriver au même résultat. Dans tous les cas, les tribunaux pourraient, en prononçant des dommages-intérêts, laisser cependant l'alternative de modifications que le propriétaire de l'établissement serait le maître de faire ou de solliciter de l'administration, si elles touchaient à la première autorisation.

385. Il peut arriver qu'un établissement, même autorisé, ait de graves inconvénients pour la salubrité publique, la culture ou l'intérêt général; dans ce cas, l'administration n'aura-t-elle pas le droit de retirer une autorisation qui peut avoir des suites fâcheuses? Nous pensons que la question doit être décidée par l'affirmative, parce que l'intérêt général, quand il est bien constaté, doit l'emporter sur l'intérêt particulier, et que nul ne peut faire de sa chose un usage dangereux pour la société. La question ne ferait pas de doute, s'il s'agissait d'un atelier de première classe existant antérieurement au décret du 15 octobre 1810, et compris dans l'autorisation générale donnée par l'art. 11 de ce décret. En effet, d'après l'art. 12, qui est encore aujourd'hui en vigueur, les établissements de première classe qui sont dans ce cas, et qui présentent de graves inconvénients, peuvent être supprimés en vertu d'un décret impérial rendu en Conseil d'Etat, après avoir entendu la police locale, pris l'avis du préfet et reçu la défense des habitants. Or, la jurisprudence du Conseil d'Etat considère cet article comme étant applicable

aux ateliers autorisés spécialement. (C. d'Etat, 10 déc. 1840.) La suppression est prononcée, comme nous venons de le dire, par décret impérial; le décret du 25 mars 1852 n'a rien changé à la disposition du décret de 1810 sur ce point, puisqu'il n'attribue aux préfets que le droit d'autoriser et non celui de supprimer les établissements insalubres de première classe. (Circul. du 15 déc. 1852; C. d'Etat, 5 janv. 1854, Joye.) Enfin la suppression est un acte de l'administration publique qui n'est pas susceptible d'être attaqué par la voie contentieuse, à moins qu'il n'ait été rendu sans l'accomplissement des formalités prescrites par l'art. 12 du décret de 1810. (Cons. d'Etat, 5 janv. 1850, v° Duquesne.)

Ces dispositions, qui n'ont été édictées qu'à l'encontre des établissements de première classe, parce que ces établissements présentaient des causes de suppression plus fréquentes que les autres, ne doivent-elles pas s'appliquer, par une identité de motifs évidente, aux établissements de la seconde et de la troisième classe? Le Conseil d'Etat s'est prononcé pour la négative dans un arrêt du 13 février 1846 (Doublet). Nous n'adoptons pas cette jurisprudence, et tout en reconnaissant que les établissements de deuxième et de troisième classe se trouveront rarement dans le cas prévu par le décret, nous pensons que, s'ils s'y trouvaient, l'administration aurait à leur égard le même droit qu'à l'égard des établissements de première classe. Nous ne comprenons pas, en effet, comment elle resterait désarmée en présence de dangers qui seraient d'autant plus grands que les établissements dont il s'agit peuvent être situés au milieu des habitations, d'après l'art. 1 du décret.

386. Toutes les règles dont nous venons de parler

ne sont applicables qu'autant qu'il s'agit de l'intérêt privé en contact avec l'intérêt privé; elles cessent de l'être lorsque l'établissement dangereux ou insalubre est créé par l'État dans l'intérêt public. L'administration doit sans doute prendre toutes les précautions possibles pour qu'il ne nuise pas aux particuliers; mais on ne peut la soumettre aux formalités d'instruction prescrites par le décret de 1810, ni autoriser un pourvoi contentieux contre ses décisions; elle jouit ici d'un pouvoir discrétionnaire nécessité par l'importance du service qui lui est confié. C'est ce qui a été décidé avec raison au Conseil d'Etat, par arrêt du 17 septembre 1844 (Metz). Mais si les particuliers souffrent un préjudice matériel du voisinage de ces usines, il nous semble juste qu'on leur accorde une indemnité qui, dans ce cas, serait réglée par le conseil de préfecture. (Arg. de l'art. 4 de la loi du 28 pluv. an VIII, et des principes généraux sur la matière.)

387. L'importance des mines a nécessité une législation particulière relative à leur exploitation et aux usines qui s'y rattachent, dont nous parlerons plus bas.

Nous nous occuperons des usines à eau et des formalités à remplir à leur égard en traitant du régime des eaux (1).

(1) Des dispositions spéciales, relatives soit à la forme de la demande, soit aux précautions qui devront être nécessairement observées, sont prescrites par l'ordonnance du 26 juin 1830, sur les raffineries de sel marin; l'ord. du 30 oct. 1836, sur les fabriques de fulminate de mercure; l'ord. du 22 mai 1843, sur les machines et chaudières à vapeur autres que celles placées sur les bateaux; l'ord. du 27 janv. 1846, sur les usines à gaz.

Enfin le préfet de police de la Seine a statué, par des ordonnances du 24 août 1811, sur les chantiers d'équarrissage; du 14 avril 1819, sur les boyauderies et fabriques de cordes à instruments; du 31 mai 1821, sur

CHAPITRE IX.

INSTITUTIONS COMMERCIALES, INDUSTRIELLES ET AGRICOLES.

DIVISION DE LA MATIÈRE.

Les besoins du commerce, de l'industrie et de l'agriculture exigent :

1° Des mesures pour constater la quotité de choses vendues et le prix donné en retour;

2° Des institutions spéciales pour faciliter les transactions et mettre l'administration en rapport avec les commerçants et les producteurs;

3° Des corps chargés d'exercer une juridiction contentieuse et de police.

Il va être traité de toutes ces matières dans les trois sections suivantes.

SECTION Ire. — MESURES. — MONNAIES.

SOMMAIRE.

§ Ier. — *Mesures et poids.*

388. De l'unité des poids et mesures.
389. Système des poids et mesures.

les dépôts d'engrais; du 27 fév. 1828, sur les vacheries dans l'intérieur de Paris; du 1er sept. 1834, sur les chantiers de bois à brûler à Paris. Les ordonnances du préfet de police ne sont obligatoires que dans l'étendue de sa juridiction, quelques-unes même dans l'intérieur de la ville. Elles ne peuvent lier le Conseil d'Etat, puisqu'elles n'ont que l'autorité d'arrêtés réglementaires et constituent seulement des mesures provisoires d'administration. (*V.* C. d'Etat, 31 août 1845, Ouvré.)

390. Application forcée du système.
391. Surveillance des poids et mesures. — Vérificateurs.
392. Visites des vérificateurs.
393. Surveillance des autorités municipales et départementales.
394. Bureaux de pesage et de mesurage publics.
395. Conditions pour la soie.

§ II. — *Monnaies.*

396. Utilité de la monnaie pour le commerce. — Généralités.
397. Coup d'œil historique. — Titre et valeur des monnaies françaises.
398. Division du nouveau système monétaire. — Usage forcé.
399. Organisation de l'administration des monnaies.
400. Jugement des monnaies.
401. Dispositions pénales.
402. De la quantité des monnaies en France.

§ Ier. — *Mesures et poids.*

388. L'unité des mesures était prescrite comme loi de l'Etat chez toutes les nations civilisées; on la trouve chez les Hébreux, chez les Grecs, chez les Romains; on la trouve également chez nous au temps de Charlemagne et de Charles le Chauve (1). Mais on voit par les capitulaires de ce dernier que déjà elle tendait à se rompre, ce qui fut bientôt la conséquence nécessaire de l'établissement du régime féodal. Sous ce régime, en effet, le droit de déterminer les poids et les mesures, toujours considéré comme une conséquence de la souveraineté, fut exercé par les seigneurs, qui, soit pour mieux constater leur souveraineté, soit par des raisons fiscales, établirent dans les pays soumis à leur domination, ou laissèrent établir par suite d'usages abusifs, cette variété infinie de systèmes qui avant la révolution apportait les entraves les plus grandes au commerce. En vain plusieurs rois de France, et notamment Philippe le Bel,

(1) *V.* capitul. de Charles le Chauve, de 864.

Louis XI, François Ier, Henri II, Charles IX et Louis XIV, s'efforcèrent-ils de porter la lumière dans ce chaos; leurs bonnes intentions échouèrent toujours contre la ténacité de l'esprit de routine, et ce ne fut qu'après la révolution de 1789 que l'on put remplacer tous ces systèmes incohérents par une règle unique.

389. Lorsqu'il fut question d'opérer cette réforme, l'Assemblée nationale conçut l'idée de prendre le type générateur du système métrique dans la nature elle-même, et de lier ainsi en quelque sorte l'existence de ce système à l'existence du monde. Des savants furent chargés de mesurer le quart de la ligne qui, passant par les deux pôles, décrit, sous le nom de *méridien*, un cercle sur notre globe. (L. des 16 et 30 mars 1791.) La dix-millionième partie de ce quart, égale à 3 pieds 11 lignes 296 millièmes de ligne (1), fut adoptée sous le nom de *mètre*, comme base de tout le système. Le mètre est la mesure de longueur.

La mesure de superficie est le mètre carré. L'unité de superficie pour les grands espaces est l'*are*, ou un carré de dix mètre de côté. L'are se compose donc de cent mètres carrés.

L'unité de volume est le *mètre cube;* mais, pour les matières liquides et demi-fluides, on se sert, comme mesure de capacité, du *litre*, qui contient mille centimètres cubes. Le *stère*, adopté pour unité de volume du bois, n'est autre chose que le mètre cube.

Le *gramme*, unité de poids, est ce que pèse un centimètre cube d'eau distillée réduite à son maximum de densité (4° 44). Puisque le litre contient 1,000 centimètres cubes, le poids d'un litre d'eau équivaut à 1,000 grammes.

(1) Loi du 19 frim. an VIII, qui modifie l'évaluation provisoire faite par les lois des 1er août 1793 et 18 germ. an III.

L'unité de mesure monétaire est le franc, pesant 5 grammes d'argent au titre de 9/10 de fin.

On voit comment toutes les unités des mesures se rapportent au mètre, qui est l'étalon de ce système. Pour exprimer les multiples et sous-multiples, on a emprunté des mots à deux langues mortes que les nations étrangères admettront plus facilement. Pour les quantités qui contiennent 10, 100, 1,000 fois l'unité principale, on a admis les mots tirés du grec *deca*, *hecto*, *kilo;* quant aux sous-multiples, on est convenu de diviser les unités principales en 10, 100, 1,000 parties égales, que l'on désigne en faisant précéder le nom de l'unité des mots *deci*, *centi*, *milli*, etc.

L'usage et les nécessités du commerce ont introduit quelques autres dénominations, notamment celles de *quintal métrique* et de *tonneau métrique* pour les poids de 100 et de 1,000 kilogrammes; le commerce maritime surtout fait usage de cette dernière mesure. Plus de détails ne rentreraient pas dans notre cadre.

390. Il n'était pas possible de rendre le nouveau système de mesures immédiatement obligatoire pour toute la France; les esprits n'étaient pas assez éclairés pour abandonner leurs anciennes habitudes. On dut employer plusieurs termes moyens successifs. Enfin, une loi du 14 juillet 1837 a mis fin à toutes les concessions, et a prescrit l'application rigoureuse et générale du système métrique à partir du 1er janvier 1840. Ainsi l'usage et même la simple possession de poids et mesures autres que les poids et mesures légaux, dans les magasins, boutiques, ateliers ou maisons de commerce, ou dans les halles, foires et marchés, sont punis de la peine portée par l'art. 479 du Code pénal. Les dénominations mêmes de ces poids et mesures sont interdites dans les actes publics, les affiches

et les annonces, les actes sous seing privé, les registres de commerce et toutes les écritures privées produites en justice. Les officiers publics contrevenants sont punis d'une amende de 20 francs, qui est recouvrée sur contrainte comme en matière d'enregistrement; les autres contrevenants sont punis d'une amende de 10 fr. pour chaque acte ou écriture sous seing privé. Les registres cependant, quel que soit le nombre des contraventions qu'ils contiennent, ne donnent lieu qu'à une seule amende dans chaque contestation où ils sont produits. Les juges et arbitres ne doivent rendre aucune décision sur des actes qui contiennent cette contravention, avant que l'amende n'ait été payée. (L. du 4 juill. 1837, 1 à 6.)

391. Il ne suffisait pas d'organiser un nouveau système de poids et de mesures; la surveillance la plus exacte était nécessaire pour vaincre la mauvaise volonté ou la négligence des marchands et même celle des acheteurs; il fallait aussi, dans l'intérêt public, rechercher et punir les infidélités trop communes en semblable matière. Cette surveillance s'exerce par les préfets, sous-préfets, maires, adjoints, commissaires de police, et des agents spéciaux nommés *vérificateurs des poids et mesures*. Afin de la rendre plus efficace, il a été établi en principe que toutes personnes qui pèsent ou mesurent des matières commerciales ne peuvent se servir que de poids et de mesures vérifiés par des agents du gouvernement. Dans chaque arrondissement il existe un bureau de vérification pourvu d'*étalons* ou modèles de poids et de mesures vérifiés au bureau des *prototypes* établi près le ministère du commerce.

Les vérificateurs nommés par le ministre du commerce sont chargés d'opérer la vérification de tous les instruments de pesage et de mesurage. Les vérificateurs

prêtent serment devant le tribunal civil; ils constatent les contraventions prévues par les lois et règlements concernant le système métrique des poids et mesures; ils procèdent à la saisie des instruments dont l'usage est interdit par la loi; leurs procès-verbaux font foi en justice jusqu'à preuve contraire. (L. 4 juillet 1837, art. 7; ord. 17 avril 1839, art. 1 à 9, 34 à 45.)

La forme des poids et mesures servant à peser ou à mesurer les matières de commerce, ainsi que les substances avec lesquelles ces poids et mesures sont fabriqués, ont été déterminées par une ordonnance du 16 juin 1839 (1). Les poids et mesures nouvellement fabriqués ou rajustés sont présentés au bureau du vérificateur, vérifiés ou poinçonnés avant d'être livrés au commerce; indépendamment de cette vérification primitive, les poids et mesures subissent une vérification périodique, dont le but est de savoir si leur conformité avec les étalons n'a pas été altérée. Cette vérification a lieu tous les ans dans les chefs-lieux d'arrondissement et dans les communes considérables; et tous les deux ans dans les autres, d'après la détermination faite par le préfet. Le tableau des personnes qui y sont assujetties est donné dans chaque département par le préfet; il indique l'assortiment de poids et de mesures dont chaque profession est tenue de se pourvoir. Les poids et mesures de tous les établissements publics sont soumis à la vérification périodique, dont les formes sont réglées par l'ordonnance du 17 avril 1839.

392. Les vérificateurs sont tenus de faire des visites périodiques, et en outre des tournées extraordinaires qui peuvent être prescrites par les préfets. Ils vérifient et poinçonnent les poids et mesures qui leur sont pré-

(1) *V.* aussi un décr. du 5 nov. 1852 sur la fabrication des mesures de capacité destinées au mesurage des matières sèches et liquides.

sentés ; ils peuvent faire des visites à domicile. Les visites ne peuvent avoir lieu que pendant le jour, à moins que les lieux de vente ne restent ouverts au public pendant la nuit. Dans ce dernier cas, comme dans les cas de refus d'exercice, le vérificateur ne peut s'introduire dans les maisons, bâtiments ou magasins, qu'en présence soit du juge de paix ou de son suppléant, soit du maire, de l'adjoint ou du commissaire de police. (Ord. du 17 avril 1839, 17, 20, 26, 39.) Les vérifications donnent lieu au payement de droits réglés par des tarifs, et recouvrés par les percepteurs des contributions directes sur des rôles rendus exécutoires par les préfets, pour être mis en recouvrement par les mêmes voies et avec les mêmes termes de recours, en cas de réclamations, que pour les contributions directes.

Le montant intégral des rôles est exigible dans la quinzaine de leur publication. On excepte toutefois du payement des droits la vérification des poids et mesures appartenant aux établissements publics, des instruments de pesage et de mesurage qui excèdent l'assortiment obligatoire, et des instruments présentés volontairement par des non-assujettis. (Ord. 17 avril 1839, art. 46 à 54.)

393. Les vérificateurs ne sont chargés que d'une partie de la police relative aux poids et mesures. Cette police elle-même est particulièrement confiée aux maires, adjoints et officiers de police municipale agissant sous leurs ordres, par les lois du 16 août 1790, t. 11, art. 3, du 1er vendémiaire an IV, article 11, et par l'ordonnance du 17 avril 1839, 28 à 33. Les préfets ont aussi le droit de prendre des arrêtés relatifs aux poids et aux mesures ; et comme il importe d'imprimer à l'action des autorités départementales et communales

un caractère d'uniformité, les arrêtés des préfets, à l'exception de ceux qui règlent l'ordre de la vérification, ne sont exécutoires qu'après avoir reçu l'approbation du ministre du commerce. (Ord. du 17 avril 1839, art. 33.) Les contraventions sont constatées par tous les officiers de police judiciaire et par les vérificateurs. Ceux-ci dressent les procès-verbaux dans les 24 heures de la contravention par eux constatée; ils les affirment, le lendemain de la clôture, devant le maire ou l'adjoint de la commune de leur résidence, ou de la commune dans laquelle l'infraction a été commise. Ils les font enregistrer dans les 15 jours de l'affirmation, et les remettent dans le même délai au juge de paix, qui se conforme aux règles établies par le Code d'instruction criminelle. (Art. 20, 21 et 139.) Les assujettis sont tenus d'ouvrir leurs magasins, boutiques et ateliers, et de ne pas quitter leur domicile après que le maire a fait connaître la vérification par un ban publié deux jours d'avance. En cas de refus de leur part de laisser pénétrer dans leur domicile, le vérificateur doit se faire assister du juge de paix ou de son suppléant, du maire, de l'adjoint ou du commissaire de police. (Ord. du 17 avril 1839, art. 34 à 46; C. pén., 423, 424, 479 § 5 et 6, 480 § 2 et 3, 481.) Plusieurs arrêts de la Cour de cassation décident qu'il n'y a lieu d'appliquer la peine au défaut de vérification des poids et mesures qu'autant que cette vérification a été prescrite par un règlement administratif du préfet ou du maire. (*V.* Cour de cass., 21 juin 1817, 10 sept. 1819, 9 juin 1823.) On ne doit plus faire cette distinction, aujourd'hui que l'ordonnance du 17 avril 1839 prescrit d'une manière générale l'obligation de la vérification et du poinçonnement.

394. Lorsqu'il s'élève entre un vendeur et un ache-

teur des difficultés sur l'exactitude du pesage et du mesurage, un moyen prompt et facile de terminer le différend leur est offert dans l'établissement des bureaux de pesage, mesurage et jaugeage publics; ces bureaux sont établis dans les communes les plus importantes, déterminées par le gouvernement; ils sont placés sous la surveillance de l'autorité municipale. Dans les lieux où il n'est pas nécessaire d'établir des bureaux publics, les fonctions de peseur, mesureur et jaugeur, sont confiées par le préfet à des citoyens d'une probité et d'une capacité reconnues. Le tarif des droits à percevoir est proposé par les conseils municipaux et soumis à l'approbation du gouvernement; un dixième des droits sert à couvrir les dépenses des bureaux; le surplus est employé aux dépenses des communes ou des hospices (1). Pour économiser les frais de régie, le ministre de l'intérieur conseille, dans une circulaire du 15 prairial an X, de confier l'exercice du pesage aux employés de l'octroi.

Aux termes de la loi du 15 mars 1790, tous les citoyens ont le droit de peser et de mesurer des marchandises dans les maisons particulières, pourvu que ce soit avec des poids légaux. L'article 4 de l'arrêté du 7 brumaire an IX interdit à tous autres qu'aux préposés l'exercice du pesage ou du mesurage dans l'enceinte des marchés, halles et ports, à peine de confiscation des instruments destinés au mesurage. La loi du 29 floréal an X ne rend l'intervention du bureau de poids publics nécessaire que dans le cas de contestation. Quelques arrêtés de police ayant défendu d'une manière générale à tous individus d'exercer les fonctions de peseur et de

(1) *V.* loi du 15 mars 1790; arrêtés du 27 brum. an VII, du 7 brum. an IX, art. 1 et 3; 29 flor. an X, art. 1, 2, 3 et 4; arrêté du 2 niv. an XII.

mesureur, à tous vendeurs et acheteurs de les employer, cette prohibition a été condamnée par la Cour de cassation comme illégale et ne pouvant se justifier ni par les § 3 et 4 de l'art. 3 du titre 11 de la loi du 24 août 1790, ni par les lois spéciales à la matière : en conséquence, la Cour suprême a plusieurs fois décidé que, nonobstant tous arrêtés municipaux, le pesage et le mesurage des denrées dans des maisons particulières est libre dans tout l'empire, excepté lorsqu'il s'est élevé une contestation entre le vendeur et l'acheteur, cas prévu par la loi du 29 floréal an X. (C. C. crim., 7 nov. 1851, Lambert.) La même Cour jugeait autrefois que celui qui, recevant une expédition de marchandises, les faisait peser au port par d'autres individus que les peseurs publics pour s'en rendre compte et non pour les vendre, ne commettait point une contravention. (Arr. des 26 vend. an XIII, — 29 juillet 1808.) Mais elle a jugé depuis, notamment le 7 décembre 1809, et en audience solennelle le 4 novembre 1850 (Patissier), que la disposition de l'article 4 de la loi du 7 brumaire an IX est générale, qu'elle ne distingue pas entre le mesurage qui a lieu à la suite de la vente et celui qui a lieu pour toute autre cause.

Les personnes qui sont revêtues des fonctions de peseur, mesureur et jaugeur, doivent prêter serment, devant le président du tribunal de commerce ou le juge de paix du lieu, de bien et fidèlement remplir leurs fonctions. Elles sont obligées d'avoir toujours des instruments et des employés en nombre suffisant pour faire leur service. Elles délivrent aux citoyens qui le réclament un bulletin constatant le résultat de leur opération (1). Ces bulletins font foi en justice jusqu'à

(1) Loi du 7 brum an IX, art. 2, 4, 5, 6 et 7. L'organisation particu-

inscription de faux, et ils doivent nécessairement être présentés aux tribunaux dans tous les différends qui s'élèvent à l'occasion du poids ou de la mesure des marchandises, la loi du 29 floréal an X rendant, dans ce cas, l'intervention des peseurs publics obligatoire. (Cir. du 15 prair. an X.)

395. Il existe dans plusieurs villes du midi de la France des bureaux de pesage public d'une nature particulière, destinés seulement au pesage de la soie; on leur donne le nom de *conditions*. Le pesage de la soie y est précédé d'une opération qui a pour but de la réduire, au moyen d'une étuve, à un degré fixe de siccité. Ce degré étant le même pour toutes les soies déposées à la condition, il en résulte qu'on peut ainsi connaître leur véritable poids, que l'humidité variable de chacune d'elles ne permettait pas auparavant d'apprécier d'une manière certaine. L'usage des conditions n'est obligatoire pour personne, mais leur utilité l'a rendu général. Ces établissements sont créés par des décrets qui tracent les règles de leur organisation.

§ II. — *Monnaie.*

396. Le plus ancien mode de commerce, celui qu'on est encore obligé d'employer avec les peuples qui sont dans l'enfance de la civilisation, est l'*échange*. L'idée la plus simple en effet, celle qui se présente la première aux hommes, est de donner les choses qu'ils ont en abondance pour obtenir celles qui leur manquent. Mais, pour peu que les relations sociales d'un peuple prennent de l'accroissement, il sent bientôt l'insuffisance de ce moyen nécessairement borné. Quel ne serait pas, par

lière des bureaux de poids publics pour la ville de Paris a été faite par les décrets des 6 prair. an XI et 16 juin 1808.

exemple, l'embarras d'un libraire s'il lui fallait payer son tailleur avec des livres! Il est donc indispensable qu'il y ait dans le monde un signe des valeurs généralement reconnu qui puisse servir d'intermédiaire entre les acheteurs et les vendeurs, que le libraire reçoive pour ses volumes et qu'il donne à son tour au tailleur pour ses habits. Le signe des valeurs est la *monnaie*. Par suite de la civilisation, l'échange primitif se dédouble en deux opérations : 1° l'échange de nos produits contre la monnaie; 2° l'échange de la monnaie reçue contre d'autres produits. La monnaie est donc un *dénominateur commun de la valeur* de toutes les marchandises ; c'est dans ce sens qu'on dit qu'elle en est le *signe représentatif*.

Mais, pour qu'une chose devienne une monnaie commode et utile, il faut : 1° qu'elle ait une certaine valeur intrinsèque qui, la plupart du temps, dérive de sa rareté; 2° que cette valeur soit assez considérable pour que, sous un petit volume, la monnaie soit l'équivalent d'un chiffre élevé ; 3° que cette valeur ne soit pas sujette à des variations subites; 4° que la matière de la monnaie soit autant que possible inaltérable et homogène, divisible en autant de coupures qu'on veut, propre à recevoir une empreinte fixe, et enfin à peu près universellement échangeable.

Les Spartiates firent usage de monnaie de fer; les Athéniens employèrent l'argent, et les Romains le cuivre. Au Mexique, les indigènes recevaient comme monnaie des grains de cacao; aux Maldives, c'étaient des coquilles ; à Terre-Neuve, de la morue; en Russie, jusqu'à Pierre Ier, on connut des monnaies de cuir. Mais, en définitive, chez tous les peuples civilisés, l'or et l'argent ont prévalu, parce qu'ils ont, plus que toute autre chose, les qualités indispensables pour servir de monnaie. Il faut notamment leur reconnaître le

mérite d'être rares ou du moins d'une extraction difficile, de sorte que la quantité d'or et d'argent nouvellement jetée chaque année dans le commerce ne fait guère que compenser la perte qui se fait de ces métaux précieux par l'usure des monnaies, l'usage dans les arts, les naufrages, etc. (1). Néanmoins il est probable que la découverte des riches terrains aurifères de la Californie et de l'Australie amènera en résumé une baisse assez notable dans le prix de l'or (2).

397. L'autorité s'est toujours, dans notre pays, reservé le droit de fabriquer la monnaie. Ce droit, appelé *seigneuriage*, qui devint avec tant d'autres l'apanage de la féodalité, revint peu à peu à la puissance royale, qui en fit parfois abus. Après saint Louis, dont la monnaie (*agnels*) fut longtemps recherchée dans le commerce à cause de sa pureté, nous voyons Philippe Ier mêler un tiers d'alliage dans la livre d'argent de Charlemagne; Philippe de Valois, dans un mandement spécial (1330), ordonner l'altération des monnaies. Sully veut que l'once d'or soit l'équivalent de 12 onces d'argent, et non de 14, suivant la loi du commerce. Louis XIV réduit les écus à la moitié d'une once. Tous ces expédients, séduisants en apparence, sont contraires aux vrais principes de l'économie politique, et en réalité plus dangereux qu'utiles. On ne crée point arbitrairement la valeur des monnaies; cette valeur ne s'établit que sur le rapport de l'offre et de la demande, sur le libre

(1) Il se perd par an plus de 700 navires, qui tous portent une quantité plus ou moins considérable de numéraire. Garnier, *Éléments de l'économie politique*, ch. 9.

(2) Le 14 décembre 1850, une commission fut nommée avec mission d'examiner la question des modifications dans le système monétaire, surtout à raison de la dépréciation présumée de l'or, qu'on parlait même de démonétiser. Le 15 janvier 1851, cette commission publia son rapport, portant qu'il n'y avait lieu, quant alors, à rien changer.

consentement du vendeur et de l'acheteur. Aristote, encyclopédie vivante de l'antiquité, avait déjà dit cela : νομισμα, monnaie, de νομος, convention. Aussi, lorsque le gouvernement élève la valeur nominale d'une monnaie, le bon sens populaire, l'intérêt commercial la font toujours descendre à sa valeur réelle, ce qui arriva dans les circonstances que nous venons de rappeler. Une cause analogue amena des résultats du même genre, quoique bien plus désastreux, à la fin du dernier siècle. Sous le nom d'*assignats*, on créa un *papier-monnaie* (1); mais il arriva ce qui est à peu près inévitable, que le pouvoir céda à la tentation de se procurer momentanément des ressources qui ne lui coûtaient rien. La première émission, en 1789, fut de 400 millions; en 1795, la somme des émissions successives montait à plus de 40 milliards; mais la confiance publique avait abandonné avec une hâte proportionnelle cette monnaie sans valeur intrinsèque; les *mandats territoriaux*, qui remplacèrent les assignats, n'obtinrent pas plus de crédit, et l'on sait à quels désastres aboutirent en définitive tous ces essais que de dangereux rêveurs nous menaçaient naguère de renouveler.

Toutes ces expériences ont profité à notre pays, et on peut dire qu'aujourd'hui nos monnaies ne laissent rien à désirer tant sous le rapport de la pureté et du fini dans la fabrication, qu'au point de vue de la facilité des divisions qu'on y a admises. Les métaux que l'on

(1) Il ne faut pas confondre le papier-monnaie avec les billets de banque et les effets de commerce. Le cours du papier-monnaie est *forcé*, et quoiqu'il soit la représentation d'une obligation de la part du gouvernement qui l'émet, l'expérience a prouvé que cette obligation n'est jamais entièrement remplie, et que les détenteurs du papier-monnaie ne peuvent point user de la faculté d'obtenir leur remboursement. La valeur des billets de banque repose sur la confiance qu'inspire l'établissement, qui est toujours prêt à les rembourser.

emploie en France pour les monnaies sont l'or et l'argent ; on y frappe aussi des pièces de cuivre et de bronze.

L'or et l'argent reçoivent, dans une proportion déterminée par la loi, une partie de cuivre désignée sous le nom d'*alliage ;* la proportion d'alliage constitue ce qu'on appelle le *titre* de la pièce. Le titre des monnaies d'or et d'argent est de 9/10 de fin et 1/10 d'alliage ; mais, comme il est difficile d'atteindre exactement une proportion donnée, la loi accorde une certaine latitude qu'on appelle *tolérance.* La tolérance du titre des monnaies d'or et d'argent est de deux millièmes en dessus et en dessous (arrêté du 21 mai 1849), c'est-à-dire qu'une monnaie d'or ou d'argent est reçue par les essayeurs des monnaies et mise en circulation lors même qu'il y a deux millièmes d'alliage de plus ou de moins que le poids fixé. Quant à la valeur nominale de la pièce, elle est fixée suivant la valeur intrinsèque du métal, à laquelle on ajoute les frais de fabrication, qui sont de 6 fr. par kilogramme d'or et de 1 fr. 50 c. par kilogramme d'argent, de telle sorte qu'une personne qui veut porter à l'hôtel de la Monnaie des matières d'or et d'argent au titre de 9/10 reçoit en monnaie une valeur métallique semblable, déduction faite des frais de fabrication (1). Cet accord entre la valeur nominale et la valeur intrinsèque est conforme à la justice et aux intérêts de l'Etat. En effet, un gouvernement ne doit, autant que possible, donner à sa monnaie ni plus ni moins de valeur qu'à l'or ou à l'argent en lingot. S'il en donne plus, c'est une prime accordée à la contrefaçon ; s'il en donne moins, on fond ses pièces de monnaie pour les réduire en lingots.

(1) *V.* loi du 7 germ. an XI, art. 11 et 12. Les frais de fabrication ont été réduits d'abord par l'ord. du 25 fév. 1835, et ensuite par l'arrêté du 22 mai 1849.

Nous avons aussi en France une monnaie de cuivre dont une loi du 6 mai 1852 a ordonné la refonte. Elle sera remplacée par une nouvelle monnaie de bronze dont l'émission ne pourra dépasser la valeur nominale des anciennes monnaies de cuivre. Remarquons ici que les pièces de cuivre n'ont point une valeur propre correspondante à la valeur des choses qu'elles achètent; on peut dire qu'elles ne sont, absolument parlant, que des signes représentatifs d'une valeur, de sorte qu'il y aurait danger à ce qu'il en fût répandu dans la circulation une quantité trop considérable. Ce caractère des monnaies de cuivre et de bronze entraîne une autre conséquence que nous indiquerons en son lieu. (*V.* n° 401.)

398. La division des monnaies est aujourd'hui basée sur le système décimal et rattachée à l'ensemble des nouvelles mesures. L'unité *monétaire* est le *franc*, pesant 5 grammes d'argent au titre de neuf dixièmes de fin. Les sous-multiples du franc sont d'un *demi-franc*, d'un *cinquième de franc;* les multiples sont de *deux* et de *cinq francs*. Parmi les sous-multiples, nous avons de plus en monnaie de cuivre ou de bronze des pièces de *dix*, *cinq*, *deux*, *un centimes*. Les monnaies en or forment comme multiples des pièces de *cinq*, de *dix*, de *vingt*, de *cinquante* et de *cent francs*. Le franc, du poids de 5 grammes, est à la tolérance de 5 millièmes; les pièces de 20 francs en or, du poids de 155 au kilogramme, sont à la tolérance de 2 millièmes; le poids et la tolérance des pièces de bronze sont également indiqués dans les lois des 6 mai 1852, 3 décembre 1854 (1).

(1) *V.* aussi la loi du 7 germ. an XI; les décr. du 3 mai 1848 et 30 avril 1852, 12 janvier et 12 décembre 1854.—Des économistes ont émis le vœu que chaque pièce, au lieu d'un nom un peu abstrait, portât

Le type des différentes pièces a dû changer à chacune des révolutions par lesquelles la France a passé depuis 40 ans; mais ces changements n'ont eu d'effet que sur les nouvelles monnaies, et chaque gouvernement, en introduisant ses emblèmes, n'a pu enlever de la circulation toutes les pièces frappées par les gouvernements précédents; de telle sorte que notre monnaie courante offre une galerie de l'histoire de France depuis le milieu du dernier siècle, et que dans une somme d'argent, comme dans la société, comme dans nos institutions, on retrouve encore les traces des époques et des systèmes les plus divers. L'empreinte actuelle des monnaies est déterminée par le décret du 2 décembre 1852.

399. La loi du 7 germinal an XI avait jeté les bases suivant lesquelles devait être organisée l'administration des monnaies. Cette organisation a été établie par l'arrêté du 10 prairial de la même année. L'art. 2 nous fait connaître le but de l'administration : elle est chargée de diriger la fabrication des monnaies, d'en juger le poids et le titre; de surveiller les fonctionnaires, directeurs, caissiers et autres employés; de vérifier la comptabilité des ateliers monétaires et le titre des espèces étrangères; de proposer la rectification des tarifs qui règlent leur admission au change; de statuer sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les porteurs de matières et les caissiers; de surveiller la fabrication des poinçons, matrices, carrés, et leur emploi; de faire l'épreuve des carrés nécessaires aux monnaies, avant d'en faire l'envoi aux commissaires; et généralement de maintenir l'exécution des lois sur les monnaies et sur la garantie des matières d'or et

son poids et son titre. Au lieu de : 1 franc, on mettrait : 5 grammes d'argent.

d'argent. D'après l'art. 3, l'administration des monnaies est comprise dans les attributions du ministre des finances; elle est confiée, sous son autorité, à une *commission* composée d'un président et de deux commissaires généraux nommés par l'Empereur. Cette commission est chargée :

1° De juger le poids et le titre des espèces fabriquées, et de surveiller dans toute l'étendue de la France l'exécution des lois monétaires;

2° De délivrer aux essayeurs du commerce et aux essayeurs des bureaux de garantie les certificats de capacité dont ils doivent être pourvus avant d'entrer en fonctions;

3° De statuer sur les difficultés relatives au titre et à la marque des lingots et ouvrages d'or et d'argent dans toute l'étendue de la France.

Ses attributions comprennent également :

1° La rédaction des tableaux servant à déterminer le titre et le poids d'après lesquels les espèces en matière d'or et d'argent sont échangées dans les hôtels des monnaies ;

2° La vérification du titre des espèces étrangères nouvellement fabriquées, afin d'observer les variations qu'il pourrait éprouver;

3° La vérification, sur la réquisition soit des tribunaux, soit des autorités administratives, des espèces monnayées, sous le rapport du titre, du poids et des empreintes;

4° La vérification du titre des lingots du commerce, et celle des poinçons de l'Etat apposés sur les ouvrages d'or et d'argent ;

5° Enfin, la surveillance des opérations de tous les fonctionnaires des ateliers monétaires.

Cette commission doit aussi, aux termes d'une ordon-

nance royale du 24 mars 1832, surveiller la fabrication des médailles d'or, d'argent et de bronze, en faire constater le titre et en autoriser la délivrance ou mise en vente, après avoir observé les mêmes formalités que celles prescrites pour le jugement des espèces.

Les ateliers monétaires ou hôtels des monnaies sont établis à Paris, Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Rouen, Strasbourg. (Arr. du 10 prair. an IX, modifié par l'ord. du 16 nov. 1837.) Il y a dans chaque hôtel de monnaies un commissaire impérial, un directeur de la fabrication, un contrôleur au change, et un contrôleur au monnayage.

400. Lorsque la fabrication est terminée, le commissaire impérial et le contrôleur au monnayage prennent au hasard et sans choix, sur chaque fabrication, un certain nombre de pièces déterminé par les ordonnances. Ces échantillons sont mis dans un paquet qui est adressé sans délai à la commission des monnaies et médailles, laquelle vérifie le poids et fait faire des essais pour s'assurer du titre. Si les conditions de poids et de titre exigées par la loi ne sont pas remplies, la commission ordonne la refonte de toute la fabrication; dans le cas contraire, elle en permet l'émission. (*V*. ord. du 26 décembre 1827 et décret du 21 décembre 1849.) Le contentieux relatif aux monnaies était soumis autrefois à la juridiction de cours spéciales; ces cours ont été supprimées par l'art. 9 de la loi du 7 septembre 1790 sur l'organisation judiciaire, qui a donné aux tribunaux ordinaires les attributions judiciaires dont elles étaient revêtues.

401. L'art. 475, n° 11, du Code pénal, punit ceux qui refusent de recevoir les monnaies de l'Etat en payement pour la valeur dont elles portent l'empreinte. Néanmoins les pièces de cuivre ou de bronze qui,

comme nous l'avons dit, ont une valeur intrinsèque inférieure à leur valeur nominale, n'ont cours forcé dans les payements que pour une somme inférieure à 5 fr. (1). Quant aux monnaies étrangères, elles n'ont point de cours forcé en France, où elles ne sont considérées que comme marchandise. Il faut excepter les monnaies d'or et d'argent frappées en Italie à l'époque où elle était sous la domination française; ces monnaies, en vertu d'un décret du 24 janvier 1807 qui n'a point été rapporté, ont cours légal en France. Enfin la fabrication et l'émission de fausse monnaie sont punies par les art. 132 à 138 du Code pénal. Félicitons le législateur de 1832 d'avoir ici effacé la peine de mort que le danger social même ne pouvait justifier.

402. On n'a pas encore formulé en économie politique la quantité de numéraire nécessaire à un pays pour subvenir à ses échanges; ce qu'il y a de certain, c'est que chaque peuple est loin de posséder en numéraire ce qu'il dépense dans une année; un million métallique peut suffire à régler douze fois sa valeur. Necker évaluait le numéraire de la France à 2 milliards 200 millions; suivant M. Moreau de Jonnès, on pourrait aujourd'hui ajouter à ce chiffre 600 millions. Un tiers de notre numéraire serait en or, deux tiers à peu près en argent, sauf un vingt-huitième en cuivre. On pense que l'Angleterre ne possède pas en numéraire plus de deux milliards, dont un quinzième seulement en argent, une quantité insignifiante en cuivre et le reste en or : ce qui prouve que la prospérité pécuniaire d'un pays ne consiste pas dans l'accumulation des valeurs métalli-

(1) En Angleterre, où l'or est la véritable monnaie courante, on n'est pas forcé de recevoir en argent pour plus de 40 shillings; mais c'est seulement parce que la monnaie d'argent est réputée trop lourde et incommode dans la circulation.

ques, mais dans l'activité industrielle et commerciale qui fait circuler l'argent, dans le crédit qui le remplace par des valeurs nominales.

SECTION II. — BOURSES DE COMMERCE. — CONSEILS DU COMMERCE. — CONSEILS DES MANUFACTURES. — CONSEILS D'AGRICULTURE.

SOMMAIRE.

403. Nécessité d'institutions destinées à rapprocher l'acheteur du vendeur.
404. Des bourses de commerce.
405. Création et police des bourses de commerce.
406. Des foires et des marchés.
407. Création des foires et des marchés.
408. Des mercuriales.
409. Organes légaux et permanents de l'industrie.
410. Chambres de commerce et conseil général du commerce.
411. Chambres consultatives et conseil général des manufactures.
412. Chambres consultatives d'agriculture. — Conseil général d'agriculture. — Écoles. — Commission de statistique.
413. Conseil supérieur du commerce.

403. Le fabricant dans son atelier, l'agriculteur dans son champ, ne se soumettent à un travail pénible que dans la vue d'échanger leurs produits contre l'argent des consommateurs. Mais, occupés par le travail de la production, ils n'ont pas en général le temps nécessaire pour se livrer à toutes les démarches qu'exige cet échange. Une classe d'industriels vient s'interposer entre eux et les consommateurs; ce sont les *marchands en gros*, nommés aussi *négociants*, et les *marchands en détail*, qui sont, avec les *fabricants* et les *banquiers*, compris sous la dénomination générique de *commerçants*. (C. com., 1, 632, 633.)

Les négociants se procurent, soit par des commandes, soit par des achats, des parties considérables des produits du sol ou de l'industrie; ils les font transporter

du lieu de la production dans celui où le débit offre le plus d'avantages, et alimentent les magasins des marchands qui fournissent en détail aux consommateurs les choses dont ils ont besoin. Pour faciliter les rapports de ceux qui veulent vendre et de ceux qui veulent acheter, l'on a été naturellement conduit à établir des lieux fixes de réunion, ouverts à tous les vendeurs et à tous les acheteurs; ces lieux sont *les bourses*, *les foires* et *les marchés*.

404. *Bourses de commerce.* — L'art. 71 du Code de commerce définit les bourses de commerce, « des réunions qui ont lieu sous l'autorité de l'Empereur, des commerçants, capitaines de navire, agents de change et courtiers.» On s'y occupe de la vente et de l'achat des marchandises en gros, des assurances, du fret ou nolis des bâtiments de commerce, du prix des transports par terre ou par eau, de la cession des effets publics ou d'autres dont le cours est susceptible d'être côté, des négociations de lettres de change, billets à ordre, etc. Ces transactions se font par l'intermédiaire d'agents nommés par l'Empereur et connus sous le nom de *courtiers* et *d'agents de change*. Eux seuls aussi peuvent constater *les cours* qui résultent des différentes négociations. (C. com., 72 à 90.—*V.* n°s 338 et suiv.)

L'entrée de la bourse est permise à tous les citoyens et même aux étrangers; elle est interdite aux condamnés à des peines afflictives et infamantes, et aux faillis non réhabilités. (C. com., 71 et 613.) L'arrêté du 27 prairial an X, art. 5, autorise le préfet de police à Paris, et les commissaires généraux de police ou les maires dans les départements, à interdire par mesure de police l'entrée de la bourse aux individus prévenus de s'être immiscés dans les fonctions d'agent de change ou de courtier, après avoir vérifié les faits et entendu

les prévenus, sans préjudice de la traduction devant les tribunaux. L'individu auquel l'entrée de la bourse a été interdite pour ce motif peut se pourvoir contre la décision qui l'a frappé, devant le ministre de l'intérieur (aujourd'hui du commerce) si elle émane du préfet de police, et devant le préfet du département, sauf recours devant le ministre, si elle émane d'un maire.

On conçoit que les avantages que procurent les bourses de commerce n'existeraient pas, ou seraient presque nuls, s'il était permis aux négociants de se réunir ailleurs qu'à la bourse, et à d'autres heures qu'à celles fixées par les règlements, pour proposer et faire des négociations; ou s'il était possible de se servir, pour faire ces opérations, d'intermédiaires autres que les agents de change et les courtiers : aussi les lois prononcent-elles, pour ces différents cas, des peines de diverses natures. Ces prohibitions cependant ne font pas obstacle à ce que les particuliers négocient *entre eux* et *par eux-mêmes* les lettres de change et les billets à ordre ou au porteur, et tous les effets de commerce qu'ils garantissent par leur endossement, et à ce qu'ils vendent, aussi *par eux-mêmes*, leurs marchandises (1).

405. Les bourses ne peuvent être établies qu'avec l'autorisation du gouvernement (2). Les dépenses annuelles relatives à leur entretien et à leurs réparations sont payées au moyen d'une contribution qui porte sur certaines classes de commerçants, et qui est proportionnée au prix de leur patente; la quotité de cette contribution, autorisée chaque année par la loi de finance,

(1) *V.* arrêts du Conseil du 26 nov. 1781, art. 13, des 24 sept. 1724, 7 août 1785; loi du 13 fruct. an III; loi du 28 vent. an XI, art. 9 et 8; *voir* arrêté du 27 prair. an X, art. 3 et 4. *V.* pour l'organisation des bourses, l'arrêté du 29 germ. an IX.

(2) Loi du 28 vent. an IX, art. 1.

est fixée annuellement par des décrets rendus sur la proposition des chambres du commerce, ou des conseils municipaux dans les lieux où il n'y a pas de chambre du commerce (1).

Les règlements relatifs à la police intérieure des bourses sont faits à Paris par le préfet de police, sauf l'approbation du ministre du commerce, et dans les autres villes par les maires, sauf l'approbation du préfet. Les jours et heures d'ouverture, de tenue et de fermeture, sont réglés à Paris par le préfet de police, de concert avec quatre banquiers, quatre négociants, quatre agents de change et quatre courtiers de commerce, désignés par le tribunal de commerce; et dans les autres villes par le commissaire général de police, quand il y en a un, sinon par le maire, de concert avec le tribunal de commerce (2). Aucun pouvoir militaire ne peut exercer de fonctions dans l'intérieur de la bourse; la police en est tout entière sous la surveillance de l'administration.

406. Les bourses, destinées, comme nous venons de le voir, aux spéculations du haut commerce et de la banque, n'ont point d'utilité immédiate pour les consommateurs; ceux-ci sont obligés de se fournir chez les marchands en détail qui tiennent boutique ouverte. Mais les dépenses que nécessitent l'établissement de magasins, le payement d'une patente, etc., doivent nécessairement augmenter le prix des marchandises. Il est des choses, d'ailleurs, qui ne sont pas de nature à être facilement emmagasinées; telles sont les bêtes de

(1) Loi du 28 juill. 1820, art. 11 à 16. L'arrêté du 12 brumaire an XI détermine ce qui est relatif à la perception et à l'emploi de cette contribution.

(2) Loi du 28 vend. an IV, art. 2; arrêté du 29 germ. an X, art. 19; *id.* du 27 prair. an X, art. 2.

somme et les bestiaux de toute espèce : il en est d'autres dont le besoin est général et quotidien, et qui ne peuvent être données à trop bon marché ; telles sont la plupart des denrées qui servent à l'approvisionnement d'une ville ou d'un bourg : de là l'établissement *des foires* et *des marchés*, qui ont l'avantage de réunir dans un lieu donné, et à peu de frais, des quantités considérables de denrées de toute espèce. Il existe entre les foires et les marchés cette différence que les premières n'ont lieu qu'à de certaines époques assez éloignées, tandis que les seconds ont lieu à des intervalles beaucoup plus rapprochés ; que les unes, appelant un plus grand nombre de produits, ont un caractère de généralité plus grand que les autres, destinés seulement à l'approvisionnement habituel.

L'intervention du haut pouvoir administratif dans la création des bourses, des foires et marchés, est indispensable pour que ces établissements puissent arriver au degré d'utilité qu'ils sont susceptibles d'atteindre. Si les communes pouvaient seules les fonder, chaque ville voudrait avoir sa bourse, chaque village sa foire ou son marché, et la multiplicité de ces réunions détruirait presque tout leur effet. Il est à cet égard d'anciennes habitudes qu'il faut respecter, des considérations d'intérêt général qu'il faut apprécier ; et tout cela ne peut être fait par l'intérêt individuel, qui s'aveugle facilement et se nuit souvent à lui-même par son ardeur irréfléchie. Ce n'est donc qu'avec la plus grande réserve que l'autorité doit céder aux vœux que ne manquent pas de manifester un grand nombre de communes pour voir ériger dans leur sein des foires et des marchés, ou pour changer les jours consacrés depuis longtemps à ces réunions.

407. Un décret de la Convention du 14 août 1793

avait établi à cet égard une liberté illimitée, qui fut abrogée par le décret du 18 vendémiaire an II. Ce décret, en maintenant les anciens marchés existant avant 1789, défendit d'en former de nouveaux pour les grains et denrées jusqu'à ce qu'il en eût été autrement ordonné par la Convention. La prohibition portée par cet article n'était qu'un acte d'administration générale et non un acte législatif; d'où il résulte que le pouvoir administratif a pu la lever lorsqu'il a jugé convenable de le faire : c'est ce qu'a décidé le Conseil d'Etat, qui a jugé avec raison que l'autorisation d'une foire ou d'un marché, étant un acte purement administratif, ne pouvait être attaquée par la voie contentieuse. (C. d'Et., 17 janv. 1834, com. de Coucy-le-Château.) Les individus qui se réuniraient sans autorisation pour tenir une foire ou un marché seraient passibles des peines portées par l'art. 291 du Code pénal.

Lorsqu'une commune demande l'établissement, le rétablissement, ou le changement d'une foire ou d'un marché, le préfet doit faire délibérer les communes qui sont les plus voisines, ou qui peuvent avoir des relations habituelles de commerce avec la foire ou le marché en question. Les délibérations des communes sont mises, avec l'avis du sous-préfet et du préfet, sous les yeux du conseil d'arrondissement et du conseil général de département, pour qu'on ait l'opinion de chacun d'eux. L'Empereur statue sur les demandes relatives aux foires, le ministre du commerce sur celles relatives aux marchés de bestiaux, le préfet sur celles relatives aux autres espèces de marchés. (Décr. du 25 mars 1852, tab. B, n° 1.) (1). L'enceinte des marchés, halles et champs de foire, est déterminée d'une manière apparente par

(1) Arrêté du 7 therm. an VIII; instr. min. du 15 juill. 1850.

l'autorité municipale, qui est chargée de prendre toutes les mesures de surveillance et de police sous l'approbation du préfet. Nous nous occuperons de ces mesures de police en traitant de l'administration communale; nous nous contenterons de parler ici des *mercuriales*, qui ont, sous plusieurs rapports, une grande importance.

408. On entend par *mercuriale* l'évaluation du prix commun d'une denrée. Cette évaluation a été ordonnée pour la première fois par l'ordonnance de 1667, qui porte que : « En toutes villes et bourgs où il y a mar-
» ché, les marchands faisant trafic de blé et autres
» espèces de gros fruits, ou les mesureurs, doivent
» faire rapport, par chaque semaine, de la valeur et
» estimation commune des fruits. » Aujourd'hui les municipalités sont chargées de faire constater à chaque foire ou marché le prix courant des denrées de première nécessité, et de l'inscrire date par date sur un registre destiné spécialement à cet usage. L'hectolitre avec ses fractions, étant la mesure usuelle de capacité qui sert pour la vente des grains sur tous les marchés, est adopté comme unité fondamentale. Les mercuriales doivent être arrêtées immédiatement après la clôture des ventes. Les résultats, offrant le prix moyen calculé sur toutes les ventes, en sont adressés le 15 et le 30 de chaque mois, par les maires, aux sous-préfets de leurs arrondissements respectifs, chargés de les faire parvenir sans délai, avec leur visa, aux préfets.

409. La législation, après avoir brisé toutes les anciennes entraves qui imposaient au travail des règlements surannés, ne pouvait toutefois méconnaître l'existence d'intérêts collectifs que l'administration doit toujours ménager, et qu'elle est par conséquent obligée de consulter toutes les fois qu'il s'agit de prendre des

mesures qui les touchent. Le moyen le plus simple de se mettre en rapport avec le travail est de consulter les travailleurs eux-mêmes, soit en autorisant les différentes personnes qui exercent une même profession à choisir des commissaires chargés de les représenter auprès de l'administration, soit en faisant une enquête dans laquelle sont entendus tous les individus qui ont des renseignements à donner. C'est ce que fait l'autorité toutes les fois qu'elle le trouve convenable. Mais il existe, en outre, sur un grand nombre de points du pays, et au centre, auprès du gouvernement, des organes permanents et légaux de l'industrie agricole, manufacturière et commerciale; ce sont des chambres consultatives, des comices, des commissions, des conseils, dont nous allons indiquer l'organisation et le but, en ne donnant que le dernier état de la législation, qui a changé avec nos régimes politiques.

410. *Chambres de commerce et conseil général du commerce.* — La nouvelle organisation *des chambres de commerce* a été établie par les décrets des 3 septembre 1851 et 30 août 1852; aucune chambre de commerce ne peut être instituée que par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique. Le nombre des membres des chambres de commerce est déterminé par le titre de leur institution, ou par un décret postérieur; il ne peut toutefois être au-dessous de neuf ni excéder vingt et un (décr. 3 sept. 1851, 6). Les membres des chambres de commerce, lorsque leur circonscription est la même que le ressort d'un tribunal de commerce, sont nommés par les électeurs désignés conformément aux art. 618 et 619 du Code de commerce. Lorsque cette circonscription comprend plusieurs tribunaux de commerce, on procède à l'élection d'après les listes dressées pour les tri-

bunaux. Enfin, à défaut de tribunal de commerce dans les arrondissements du canton compris dans la circonscription d'une chambre, l'élection a lieu sur une liste de notables, suivant les art. 618 et 619 précités (1). Les nominations sont transmises au ministre du commerce, qui peut accorder ou refuser son autorisation. Dans ce cas, il agit en vertu de son autorité discrétionnaire, et sa décision n'est pas soumise au recours par la voie contentieuse. Il statue aussi sur la validité de l'élection; mais alors sa décision est un jugement duquel on peut se pourvoir devant le Conseil d'Etat par la voie contentieuse. (C. d'Etat, 22 août 1853, de Rochetaillée.)

Les chambres de commerce ont pour attributions de donner au gouvernement les avis et les renseignements qui leur sont demandés, de sa part, sur les faits et les intérêts industriels et commerciaux; de présenter leurs vues sur l'état de l'industrie et du commerce, sur les moyens d'en accroître la prospérité, et sur les améliorations à introduire dans toutes les branches de la législation commerciale, y compris les tarifs des douanes et octrois; sur l'exécution des travaux et l'organisation des services publics qui peuvent intéresser le commerce ou l'industrie, tels que les travaux des ports, la navigation des fleuves, des rivières, les postes et les chemins de fer, etc. Leur avis est spécialement demandé sur les changements projetés dans la législation commerciale; sur les érections et les règlements de chambres de commerce; sur les créations de bourses; sur les établissements d'agents de change et de courtiers; sur les tarifs des douanes; sur les tarifs et règlements des services de transports et autres établis

(1) Décr. du 30 août 1852.

à l'usage du commerce; sur les usages commerciaux, les tarifs et règlements de courtage maritime et de courtage en matière d'assurance de marchandises, de change et d'effets publics; sur les créations de tribunaux de commerce dans leur circonscription; sur les établissements de banques, de comptoirs d'escompte et de succursale de la Banque de France; sur les projets de travaux publics locaux relatifs au commerce; sur les projets de règlements locaux en matière de commerce ou d'industrie. Quand il existe dans une même ville une chambre de commerce et une bourse, l'administration de la bourse appartient à la chambre, sans préjudice des droits du maire et de la police municipale; les établissements créés pour l'usage du commerce, tels que magasins de sauvetage, entrepôts, *conditions* pour les soies, cours publics des connaissances commerciales et industrielles, sont administrés par les chambres de commerce, quand ils ont été formés au moyen de contributions spéciales imposées sur les commerçants; elles peuvent même administrer ceux de ces établissements formés par dons, legs ou autrement, si les souscripteurs et donateurs en émettent le vœu. (*Id.*, art. 11, 12, 13, 14.)

Les chambres de commerce ne sont qu'une institution locale; leurs appréciations ne seraient pas toujours émanées d'une sphère assez éclairée ou complétement libre. Auprès du ministère sont placés des conseils qui centralisent les lumières et représentent les intérêts généraux de la France. Le *conseil général du commerce* se compose de membres nommés par les chambres de commerce, pris soit dans leur sein, soit dans leur circonscription.

Chaque chambre de commerce nomme un membre, à l'exception de celle de Paris qui en nomme huit, et

de celles de Lyon, Marseille, Bordeaux, Nantes, Rouen, le Havre, qui en nomment chacune deux (1).

411. *Chambres consultatives et conseil général des manufactures.* — Les chambres consultatives sont établies dans les villes manufacturières, et composées de six membres choisis, comme pour les chambres de commerce, parmi les commerçants ou manufacturiers âgés d'au moins trente ans et ayant exercé leur industrie pendant cinq années. Le mode d'élection est le même que pour les chambres du commerce. (Décr. du 30 août 1852; *v.* n° 410.) Les membres élus restent en fonction pendant trois ans et se renouvellent par tiers. Les fonctions des chambres consultatives consistent à faire connaître les besoins et les moyens d'amélioration des manufactures, fabriques, arts et métiers.

Les travaux des chambres consultatives sont centralisés par le *conseil général des manufactures*, qui se compose de soixante membres ; chacune des chambres consultatives qui existent en nomme un, et le surplus est choisi par le ministre du commerce parmi les manufacturiers des industries spéciales auxquelles les nominations faites par les chambres consultatives n'ont pas donné d'organes (2).

Les conseils généraux du commerce et des manufactures tiennent une session annuelle à l'époque fixée par le ministre, sans préjudice des sessions extraordinaires que le ministre peut ordonner. Ils délibèrent et émettent des vœux sur les propositions ou réclamations de leurs membres, faites soit en leur nom, soit au nom des chambres de commerce, chambres consultatives, sociétés d'agriculture ou autres intéressés. Ils donnent leur avis sur les questions que le ministre juge à propos

(1) Ord. du 29 avril 1831, art. 8.
(2) Ord. du 29 avril 1831, art. 9; ord. du 10 oct. 1833.

de leur adresser. (Ordon. 29 avril 1831, 2, 3, 4.)

412. *Institutions en vue des intérêts agricoles.* — Aux termes du décret du 25 mars 1852, il y a dans chaque arrondissement *une chambre consultative d'agriculture*, composée d'autant de membres qu'il y a de cantons dans l'arrondissement, sans que leur nombre puisse être inférieur à six. Ces membres sont désignés par le préfet, qui choisit dans chaque canton un agriculteur notable y ayant son domicile ou des propriétés. Les membres des chambres d'agriculture sont nommés pour trois ans et peuvent toujours être réélus. Le préfet au chef-lieu, les sous-préfets dans les arrondissements, président la chambre, dont ils nomment le secrétaire, et, en cas d'absence, sont suppléés par un vice-président élu à la majorité des voix des membres présents. (Décr. 25 mars 1852, 1, 2, 3, 4.) Les chambres d'agriculture tiennent une session annuelle à l'époque fixée par le préfet, sans préjudice des convocations extraordinaires. Ces assemblées présentent au gouvernement leurs vues sur ce qui intéresse l'agriculture; leur avis peut être demandé sur les changements à introduire dans la législation, en ce qui touche les intérêts agricoles, et notamment en ce qui concerne les contributions indirectes, les douanes, les octrois, la police et l'emploi des eaux. — Elles peuvent aussi être consultées sur l'établissement des foires et des marchés, sur la destination à donner aux subventions de l'État et du département, enfin sur l'établissement des écoles régionales et des fermes-écoles. — Les chambres d'agriculture correspondent avec le ministre, mais par l'intermédiaire du préfet; elles entendent les inspecteurs généraux de l'agriculture quand ceux-ci le demandent. Quant au budget des chambres consultatives d'agriculture, il fait partie des dépenses départementales. Enfin

ces chambres, reconnues établissements d'utilité publique, peuvent en cette qualité acquérir, recevoir, posséder et aliéner, sauf autorisation. (*Id.*, 6 à 11.)

On a aussi cherché le développement des intérêts agricoles dans un enseignement destiné à répandre les bonnes méthodes et à combattre la routine. La législation de cette institution se trouve dans le décret du 3 octobre 1848. On distingue aujourd'hui : 1° les fermes-écoles, où se donne l'instruction élémentaire pratique ; 2° les écoles régionales, où l'instruction est à la fois théorique et pratique. Un institut national agronomique, ou école normale supérieure d'agriculture, établi à Versailles, a été supprimé par un décret du 17 septembre 1852. Outre sa position dans une ville somptueuse, si éloignée de la vie modeste des campagnes, on reprochait à l'institut agronomique de donner un enseignement trop élevé, en disproportion avec les besoins réels de notre agriculture, et de ne pouvoir cependant laisser une plus large place à la pratique sans tomber au rang d'une école régionale, et faire par conséquent double emploi avec l'enseignement de second degré.

Enfin, dominant toutes ces institutions dans l'intérêt de l'industrie agricole, se trouve auprès du ministère un *conseil général de l'agriculture* composé de cent membres, dont l'organisation est indiquée par le décret du 25 mars 1852. Ce conseil se réunit chaque année en une session qui ne peut durer plus d'un mois ; il peut être saisi de toutes les questions d'intérêt général sur lesquelles les chambres d'agriculture ont été consultées ; il donne son avis sur toutes celles que le ministre lui soumet ; des commissaires du gouvernement, dirigés par le ministre, assistent à ses délibérations et prennent part aux discussions ; ils sont entendus toutes

les fois qu'ils le demandent. (Décr. du 25 mars 1852, 11 à 17.)

Il ne nous reste plus à parler que de deux institutions établies à la fois en vue du commerce, de l'industrie et de l'agriculture : ce sont les *commissions de statistique* et le *conseil supérieur du commerce*.

Présenter un moyen d'exprimer par des chiffres la situation d'un pays sous tous les rapports, ou seulement à un point de vue, est ce qu'on appelle *faire de la statistique*. « Ce n'est pas seulement de nos jours qu'on a » songé à réunir les documents qui forment la base de » la statistique. On retrouve chez les anciens la trace » de recherches analogues. Aristote, Xénophon et » d'autres écrivains de l'antiquité grecque font men- » tion de rapports périodiques dressés par ordre des » magistrats, et qui devaient contenir quelques-uns » des éléments des tableaux officiels de notre épo- » que (1). » Les Égyptiens, les Romains connaissaient ainsi les recensements de la fortune publique et ne faisaient qu'imiter en cela l'usage de certains peuples de l'Orient (2). Dans l'histoire bibliographique du moyen âge et jusqu'au dix-huitième siècle, on trouve chez les différentes nations de l'Europe des recensements et des recherches du plus haut intérêt. Mais la science de la statistique telle que nous l'entendons n'a été nettement formulée qu'au dernier siècle par Achenwal, professeur d'histoire à l'université de Gœttingue. « Il en fit l'objet » de leçons publiques qui eurent un grand succès, » et il donna à ce nouveau corps de notions scientifi- » ques un nom dont il ne fut peut-être pas le créateur, » mais qu'il affecta à son emploi définitif et qui fut

(1) *Traité de statistique* de Dufau, p. 7.

(2) Dufau, *ibid.*, p. 7 et suiv. — Dureau de la Malle, *Mém. de l'Acad. des inscript.*, nouv. série.

» adopté depuis par toute l'Europe savante (1). »

La statistique, que Napoléon Ier appelait *l'art de dresser le budget des choses*, est définie *la science qui enseigne à déduire de termes numériques analogues les lois de la succession des faits sociaux*. Quelque définition qu'on adopte, la statistique, comme l'économie politique, a pris place parmi les sciences dont l'étude est indispensable à l'administrateur. Cependant jusqu'à cette époque, malgré l'exemple de la Sardaigne, de la Prusse, de la Belgique, la France n'avait établi aucune unité dans la statistique officielle ; le décret de 1er juillet 1852 nous a fait faire un grand pas dans cette voie. Il institue une commission de statistique permanente au chef-lieu de chaque canton ; les membres de cette commission sont nommés par le préfet. Chaque commission est chargée de remplir et de tenir à jour, pour les communes de la circonscription cantonale, deux tableaux dressés par le ministre de l'intérieur, de l'agriculture et du commerce. Ces deux tableaux contiennent une série de questions : le 1er sur les faits statistiques dont il importe que le gouvernement ait une connaissance actuelle ; le 2e sur tous ceux qui, par leur nature, ne peuvent être utilement recueillis que tous les cinq ans. (Décr. 1er juill. 1852, art. 9.) Le décret établit ensuite divers moyens de contrôle et de centralisation de ces travaux, qui, bien dirigés, pourront rendre les plus grands services au pays et substituer la statistique positive aux rêves de la statistique conjecturale.

413. Le *conseil supérieur du commerce*, institué par l'ordonnance du 29 avril 1831 et réorganisé par le décret du 2 février 1853, est présidé par le ministre du commerce, et composé en outre de 18 membres choisis

(1) Dufau, *loc. cit.*

dans les grands corps de l'Etat et parmi les hommes qui ont consacré leur temps aux études économiques ou à la pratique des affaires agricoles, industrielles et commerciales (1). Le conseil supérieur donne son avis sur toutes les questions que le gouvernement juge à propos de lui renvoyer, notamment sur les projets de lois et décrets concernant les tarifs des douanes; sur les projets de traités de commerce et de navigation; sur la législation commerciale des colonies et de l'Algérie; sur le les système des encouragements pour grandes pêches maritimes; sur les questions de colonisation et d'émigration. S'il y a lieu de constater certains faits, le conseil supérieur peut entendre ceux qu'il croit devoir l'éclairer; il peut même, s'il en est besoin, procéder à des enquêtes, avec l'autorisation du ministre. Les ministres ont entrée dans ce conseil et peuvent y déléguer des commissaires.

SECTION III. — TRIBUNAUX DE COMMERCE. — CONSEILS DE PRUD'HOMMES.

SOMMAIRE.

414. Organisation des tribunaux de commerce.
415. Organisation des conseils de prud'hommes.
416. Attributions. — Prud'hommes pêcheurs.

414. *Tribunaux de commerce.* — Des tribunaux spéciaux ont reçu la mission de statuer sur les contestations relatives aux engagements et transactions entre négociants, marchands et banquiers; et entre

(1) Deux membres du Sénat, deux membres du Corps législatif, deux membres du Conseil d'État, six notables choisis parmi les hommes les plus versés dans les matières agricoles, commerciales et industrielles; les directeurs généraux des douanes, des contributions indirectes, de l'agriculture et du commerce, des consulats et des affaires commerciales, des colonies, des affaires de l'Algérie (art. 2).

toutes personnes, sur les contestations relatives aux actes de commerce. (C. com., 631.) Ces tribunaux sont composés de juges élus par les *notables commerçants* parmi les individus âgés de trente ans, qui ont exercé pendant cinq ans, avec honneur et distinction, la profession de commerçant. L'élection est faite au scrutin individuel et à la majorité absolue des suffrages ; les élus doivent en outre recevoir l'institution de l'Empereur. Les juges, nommés pour deux ans, sont renouvelés par moitié chaque année, et ne peuvent être réélus qu'après un an d'intervalle. La liste des notables commerçants est dressée par le préfet, qui y comprend principalement les chefs des maisons les plus anciennes et les plus recommandables, et soumise à l'approbation du ministre du commerce; le nombre des membres qu'elle comprend varie suivant la population. Le décret du 28 août 1848, édicté sous l'influence des idées de l'époque, avait établi pour l'élection des juges de commerce des règles qui, en laissant aux passions le champ trop libre, avaient entravé la bonne administration de la justice, et nuisaient à la considération des corps dont elles voulaient modifier la composition. Le décret du 2 mars 1852 a remis en vigueur les lois anciennes (1). Les tribunaux de commerce ne peuvent être établis qu'en vertu d'un décret impérial, dans les lieux où les opérations commerciales sont assez fréquentes pour motiver cette création. Il n'entre point dans notre plan de traiter de leur compétence et des formes de leur procédure. (*V*. C. comm., l. 4, et l. du 3 mars 1840.)

415. *Conseils de prud'hommes.* — Ces conseils sont des tribunaux de paix établis pour statuer sur les dif-

(1) Art. 618, 619, 620, 621 et 629 du Code de commerce; décr. du 6 oct. 1809 et loi du 3 mars 1840.

férends entre patrons et ouvriers et entre ouvriers (1). C'est à Napoléon Ier qu'est due l'organisation de cette institution destinée à fonctionner dans les grands centres industriels. Ici encore le gouvernement révolutionnaire de 1848 avait exagéré des tendances bonnes en elles-mêmes, et pour enlever aux patrons la prépondérance dans les conseils de prud'hommes, il l'avait donnée aux ouvriers (2). Ce n'était qu'un déplacement de priviléges. Par la loi du 1er juin 1853, le gouvernement impérial nous semble avoir trouvé le juste milieu entre deux intérêts également respectables, et quelquefois portés à l'antagonisme.

Les conseils de prud'hommes sont établis par décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique, après avis des chambres de commerce ou des chambres consultatives des arts et manufactures. Le décret d'institution détermine le nombre des membres de chaque conseil; ce nombre est de six au moins, non compris le président et le vice-président. Les membres des conseils de prud'hommes sont nommés à l'élection, sauf le président et le secrétaire. Les électeurs sont : 1° les patrons âgés de 25 ans accomplis et patentés depuis cinq années au moins et domiciliés depuis trois ans dans la circonscription du conseil; 2° les chefs d'ateliers, contre-maîtres et ouvriers âgés de 25 ans accomplis, exerçant leur industrie depuis cinq ans au moins et domiciliés depuis trois ans dans la circonscription du conseil. Les éligibles sont les électeurs âgés de 30 ans accomplis et sachant lire et écrire. La loi exclut de l'élection les étrangers et les individus exclus des élec-

(1) Les conseils de prud'hommes ne peuvent statuer sur des contestations entre fabricants indépendants l'un de l'autre. (C. C., 2 fév. 1825, Ribouleau.)

(2) Décr. des 27 mai et 6 juin 1848.

tions politiques par la loi du 2 février 1852, art. 15. Contrairement aux dispositions des décrets des 26 mai et 6 juin 1848, qui faisaient nommer les prud'hommes patrons par les ouvriers, et les prud'hommes ouvriers par les patrons, deux assemblées composées, l'une de patrons, l'autre des contre-maitres, chefs d'ateliers et ouvriers, nomment des prud'hommes en nombre égal pris dans le sein de chacune d'elles. Cette disposition a pour but d'empêcher que certains patrons ne se fassent les flatteurs des ouvriers pour obtenir leurs suffrages, et aussi de maintenir l'égalité entre les deux intérêts, ce qui aurait pu ne pas avoir lieu dans une assemblée unique. Quant aux présidents des conseils de prud'-hommes, ils sont nommés par l'Empereur et peuvent être pris en dehors des éligibles, de telle sorte qu'ils jouissent, et vis-à-vis les patrons et vis-à-vis les ouvriers, de la plus grande indépendance (1). Les conseils de prud'hommes sont renouvelés par moitié tous les trois ans. Le sort désigne ceux des prud'hommes qui sont remplacés la première fois; ils sont rééligibles. La dissolution des conseils peut être prononcée par décret de l'Empereur.

Les attributions des conseils de prud'hommes, qui sont tantôt judiciaires, tantôt conciliatoires, tantôt arbitrales, sont déterminées par les lois et règlements sur la matière et par le décret qui les institue. En ce qui touche leur attribution judiciaire, les conseils jugent en dernier ressort quand le chiffre de la demande n'excède pas 200 fr. en capital. La loi du 4 juin, qui fixe cette limite, détermine certaines règles relatives à l'exécution des jugements des prud'hommes. Ils ont aussi des attributions en matière de police. Ils

(1) *V.* au *Moniteur* du 25 avril 1853 les explications données le 23 avril à l'Assemblée législative par le commissaire du gouvernement.

sont autorisés à faire dans les ateliers une ou deux inspections par an, lesquelles ne peuvent avoir lieu que deux jours après que le propriétaire de l'atelier a été prévenu de la visite des prud'hommes ; il est tenu de leur donner un état exact du nombre des métiers qu'il a en activité, et des ouvriers qu'il occupe (1). Les prud'hommes peuvent punir d'un emprisonnement qui ne doit pas excéder trois jours tout manquement grave des apprentis envers leurs maîtres, tout délit tendant à troubler l'ordre et la discipline de l'atelier. Mais cette attribution est purement disciplinaire, et elle ne fait point obstacle à l'exercice de l'action publique pour l'application des peines prononcées par la loi ; de telle sorte que le tribunal peut, sans violer la règle *non bis in idem*, infliger la peine légale à l'individu déjà frappé par la décision des prud'hommes (2).

Il existe dans certaines localités, et notamment à Marseille, un conseil de *prud'hommes pêcheurs* qui connaît des différends des pêcheurs entre eux dans les mêmes limites que celles tracées aux prud'hommes fabricants. Cette institution, qui date du roi René, a été confirmée par des lettres patentes émanées de différents rois, et notamment par un arrêt du Conseil du 16 mai 1738. Un règlement du 24 juillet 1816, confirmatif en grande partie d'un règlement de l'amirauté de Saint-Malo du 16 août 1766, et d'un arrêt du Conseil

(1) Loi du 16 mars 1806, art. 29; décr. du 4 févr. 1810, art. 64, 65, 66 et 67.

(2) Décr. du 3 août 1810, art. 4; Cour de cass., 9 avril 1836. *V.* loi de création du 18 mars 1806; décr. du 3 juill. 1806 (Canesse); et le décr. du 11 juin 1809, qui a reçu une nouvelle rédaction sous la date du 20 fév. 1810; décr. des 3 août et 8 nov. 1810. Le conseil des prud'hommes de Lyon a reçu une organisation nouvelle par une ordonnance du 15 janv. 1832. *V.* aussi l'ordonnance du 9 mai 1832, portant création d'une caisse de crédit pour les ouvriers de Lyon.

du 20 juillet 1787, a institué dans cette ville un conseil de prud'hommes qui est chargé, sous la présidence du commissaire de la marine, de juger les contestations entre les pêcheurs d'huîtres des deux baies de Cancale et de Granville.

Un arrêt de la Cour de cassation, chambre des requêtes, en date du 13 juillet 1847 (de Galiffet), décide que les prud'hommes pêcheurs jouissent, en vertu de leur institution, du droit de rendre leurs jugements sans les écrire, et que, par conséquent, les décisions qu'ils rendent en matière civile ne peuvent être l'objet d'un recours en cassation, puisque la première pièce à produire est le texte du jugement attaqué (1).

CHAPITRE X.

DE LA LIBERTÉ DANS SES RAPPORTS AVEC LES ACTES DE L'INTELLIGENCE.

SECTION Ire. — LIBERTÉ DE LA PRESSE.

SOMMAIRE.

416. Distinction entre la pensée et sa manifestation.
417. De l'imprimerie. — Législation antérieure à 1789.

(1) « Attendu que les prud'hommes pêcheurs sont investis par les anciens édits, maintenus par les lois des 9 septembre et 12 décembre 1790, 16 et 20 avril 1791, du droit de statuer, dans les limites de leur juridiction, en dernier ressort, sans forme ni figure de procès et même sans écriture; — attendu que cette dispense d'écrire leurs jugements affranchit nécessairement ceux qu'ils rendent en matière civile d'un recours direct en cassation, puisque, d'après les anciens règlements toujours subsistants, nul pourvoi ne peut être reçu par la chambre des requêtes qu'autant qu'on y a joint une copie signifiée ou une expédition de la décision attaquée, etc. » (C. C. req., 13 juill. 1847, de Galiffet.) *V.* sur l'institution et la juridiction des prud'hommes pêcheurs, une intéressante dissertation de M. Nicias Gaillard, premier avocat général à la Cour de cassation, insérée au *Journal des Avoués*, cahier d'août 1847, et dans le tome de 1847 de Dalloz, partie 3, p. 199.

418. Liberté de la presse. — Ses abus. — Sa police.
419. Presse non périodique.
420. Presse périodique. — Décret du 17 février 1852.
421. Autorisation préalable.
422. Révocation de l'autorisation.
423. Des gérants.
424. Cautionnement.
425. Journaux dispensés de gérants et de cautionnements.
426. Déclaration préalable à la publication d'un journal.
427. Signature des auteurs des articles.
428. Dépôt au parquet.
429. Publications interdites aux journaux.
430. Fausses nouvelles. — Rectification des faits rapportés par un journal, etc.
431. Timbre. — Pénalité. — Compétence.

416. Dieu n'a point accordé aux hommes de force coercitive sur les intelligences ; à lui seul est réservée la faculté de pénétrer dans le secret de la conscience, d'éclairer ses recoins les plus obscurs, et de punir le crime qui ne consiste encore que dans une simple pensée. Tous les efforts de l'homme pour usurper la puissance divine sont inefficaces, et il ne peut agir sur l'âme de ses semblables que par la raison ou par le sentiment. Mais aussitôt que la pensée se manifeste au dehors, elle tombe sous l'action du pouvoir, et, comme tous les actes extérieurs de l'homme, elle est soumise aux répressions de la loi. Que deviendrait en effet la société s'il était permis de l'attaquer dans la moralité humaine qui est sa base, dans les institutions politiques et civiles qui sont sa forme ? La liberté, quant à la manifestation de la pensée, comme pour les actes extérieurs de l'homme, consiste donc en ce que la loi n'en prohibe pas la manifestation, mais non pas en ce qu'elle ne puisse en punir les écarts.

417. La parole étant un moyen de communication des idées assez restreint, son usage n'a donné lieu à

aucune mesure préventive, sauf l'accomplissement des conditions requises de la plupart des individus qui parlent en public avec un titre légal, tels que les ministres de la religion, les avocats, les professeurs, etc.; la loi se contente de punir les délits qui peuvent être commis par des discours ou des paroles prononcés en public. L'invention de l'imprimerie, introduite en France vers le milieu du xve siècle, a multiplié les bons et les mauvais effets que peut produire la communication des idées. Longtemps le pouvoir, effrayé par les dangers de cette puissance nouvelle, en a soumis l'exercice à des règles préventives fondées sur la pensée qu'il valait mieux empêcher le mal que d'avoir à le punir. Aucun livre ne pouvait paraître sans avoir été revêtu d'une approbation préalable, donnée tantôt par l'université tout entière, tantôt par la faculté de théologie, tantôt par des censeurs nommés par le Roi. Les peines les plus graves, la peine capitale elle-même, ont longtemps puni les infractions à ces règles.

418. L'Assemblée constituante réagit contre cet ordre de choses, et, le 3 septembre 1791, décréta la liberté à peu près illimitée de la presse. On sait quel terrible usage il fut fait de cette liberté pendant la première révolution. Nous avons vu en 1848 les mêmes causes produire les mêmes effets. « Après février, dit le » rapporteur du décret du 9 août 1848, l'application » des lois sur la presse était restée suspendue. Des pré- » dications sauvages ont égaré la multitude et allumé » la guerre civile. La révolte vaincue, le gouverne- » ment a voulu parer aux excès qui l'avaient provo- » quée (*Moniteur* du 1er août). » Nous allons examiner succinctement les conditions auxquelles est subordonné l'exercice de cette liberté dont l'expérience nous prouve qu'il est facile d'abuser.

419. La législation relative à la publication des livres ou brochures est fort simple pour tout ce qui touche aux mesures de police auxquelles est subordonnée la liberté de publication. D'après la loi du 21 octobre et l'ordonnance du 24 octobre 1814, ces mesures sont : 1° l'obtention d'un *brevet* par l'imprimeur et par le libraire (1); 2° la *déclaration* faite par l'imprimeur à la direction de la librairie à Paris, et au secrétariat de la préfecture dans les départements, de l'écrit qu'il veut imprimer; 3° l'*inscription* de cet écrit sur un registre coté et paraphé par le maire; 4° la *mention* du nom et de la demeure de l'imprimeur; 5° le *dépôt*, avant la publication, de deux exemplaires au ministère de l'intérieur ou dans les préfectures; 6° enfin le *dépôt* au parquet du procureur impérial des écrits traitant d'économie sociale ou de matières politiques, qui ont moins de dix feuilles d'impression. (L. du 27 juillet 1849.)

420. La même liberté ne saurait sans péril être laissée à la presse périodique, cette tribune toujours debout, de laquelle partent tous les jours des voix qui sont entendues sur tous les points du pays, et qui s'adressent trop souvent aux passions. La puissance formidable acquise par la presse périodique, l'abus coupable qu'elle en a fait trop souvent ont contraint le législateur à lui imposer une série de règles préventives qui, tout en respectant le droit lui-même, n'en permettent l'exercice que sous des conditions qui donnent des garanties sérieuses à la société. Nos derniers orages politiques avaient prouvé l'insuffisance des limites imposées au journalisme; la loi du 27 février 1849 et le décret du 17 février 1852 ont ajouté plusieurs disposi-

(1) L. du 21 oct. 1814, t. 2, art. 1; décr. du 17 fév. 1852, 24.

tions nouvelles à l'ensemble des lois antérieures (1).

421. Aucun journal ou écrit périodique traitant de matière politique ou d'économie sociale, et paraissant soit régulièrement et à jour fixe, soit par livraison et irrégulièrement, ne peut être créé ou publié sans l'autorisation préalable du gouvernement. Cette autorisation n'est accordée qu'à un Français majeur, jouissant de ses droits civils et politiques. La même autorisation est nécessaire pour tous les changements à opérer dans le personnel des gérants, rédacteurs en chef, propriétaires et administrateurs. Les journaux politiques ou d'économie sociale publiés à l'étranger ne peuvent circuler en France qu'en vertu d'une autorisation du gouvernement. (Déc. 17 février 1852, 1, 2.)

422. La suspension et même la suppression d'un journal peuvent résulter de condamnations judiciaires, ou être prononcées par l'autorité. Après une condamnation prononcée pour contravention ou délit de presse contre le gérant responsable d'un journal, le gouvernement a la faculté, pendant les deux mois qui suivent cette condamnation, de prononcer soit la suspension temporaire, soit la suppression du journal. Une condamnation pour crime, deux condamnations pour délits ou contraventions commis dans l'espace de deux années, entraînent de plein droit la suppression du journal dont les gérants ont été condamnés. Un journal peut être suspendu par décision ministérielle, alors même qu'il n'a été l'objet d'aucune condamnation, pendant un temps qui ne peut excéder deux mois, après deux avertissements motivés. Enfin un journal peut être supprimé soit après une suspension judi-

(1) *V.* dans Dalloz, *Jurisp. gén.*, 1852, 3, 11, une circulaire du garde des sceaux du 27 mars 1852, qui peut passer pour un commentaire de la législation actuelle sur la presse.

ciaire ou administrative, soit par mesure de sûreté générale, mais par un décret spécial de l'Empereur inséré au Bulletin des Lois. (Décr. 17 févr. 1852, 32.)

423. L'expérience a démontré qu'il est facile d'échapper à la responsabilité qu'entraîne la publication d'un journal; au moyen de quelques précautions très-simples, ses rédacteurs peuvent rester inconnus, et livrer à l'autorité un éditeur apparent complétement étranger à la rédaction. Les dispositions de la loi de 1828 ont pour but de substituer la réalité à cette fiction, et d'offrir à l'action de la loi répressive un ou plusieurs gérants vraiment intéressés au journal et à sa rédaction, et un cautionnement qui assure l'exécution des condamnations pécuniaires. Le gérant doit réunir les conditions de capacité requises par l'art. 980 du Code Nap., c'est-à-dire être du sexe masculin, citoyen français, majeur, sujet de l'Empereur, jouissant des droits civils. Il doit en outre être propriétaire d'une part ou action dans l'entreprise, et posséder en son propre et privé nom le tiers du cautionnement. (L. du 9 sept. 1835, art. 15.) Pour assurer, autant que possible, l'exécution de cette disposition, l'ordonnance d'exécution du 18 nov. 1835 défend de recevoir aucune déclaration du privilége de second ordre attribué au prêteur de fonds sur la portion du cautionnement dont le gérant doit être propriétaire. C'est par le même motif que l'art. 15 ajoute que, dans le cas où soit des cessions totales ou partielles de la portion du cautionnement appartenant au gérant, soit des jugements passés en force de chose jugée prononçant la validité de saisies-arrêts formées sur ce cautionnement, sont signifiés au Trésor, le gérant est tenu de rapporter, dans les quinze jours de la notification qui lui est faite, soit la rétrocession soit la mainlevée de la saisie-arrêt, faute de quoi le

journal cesse de paraître. Dans ces deux cas, en effet, le gérant n'est plus propriétaire de la partie cédée ou saisie. Lorsque l'entreprise est formée par une seule personne, le propriétaire, s'il réunit les qualités requises, est en même temps gérant responsable du journal. Si l'entreprise est formée par une société en nom collectif ou en commandite, leurs gérants doivent nécessairement être choisis parmi les associés, et chacun d'eux a individuellement la signature, aux termes des art. 22 et 24 du Code de commerce. Quand la société est anonyme, les administrateurs sont naturellement gérants. (L. 18 juillet 1828, 6, 8, 9.)

Les fonctions du gérant consistent à surveiller et à diriger par lui-même la rédaction du journal, à signer en minute chacun de ses numéros : l'exemplaire signé est déposé, au moment de la publication, au parquet du procureur impérial du lieu de l'impression, ou à la mairie dans les lieux où il n'y a pas de tribunal de première instance. La signature du gérant est imprimée au bas de tous les exemplaires; elle entraîne la responsabilité de tout le contenu de la feuille ou de la livraison, sans préjudice des poursuites contre l'auteur des passages, lequel est considéré comme complice du délit. (L. 18 juillet 1828, 7, 8.) Le journal ne peut exister sans gérant; par conséquent, si le gérant unique se démet de ses fonctions ou décède, les propriétaires sont tenus de le remplacer dans les quinze jours; quand il y a plusieurs gérants, les propriétaires ont deux mois pour remplir cette formalité. Ils peuvent, s'ils le préfèrent, réduire le nombre des gérants; ils ont aussi le droit de l'augmenter jusqu'à trois. L'une ou l'autre modification se fait par un acte revêtu des mêmes formes que celui de société. Si les propriétaires ne se conforment point à ces dispositions, le journal cesse de

paraître. (L. 18 juill. 1828, 4.) Lorsque le gérant est condamné pour délit de la presse, pendant toute la durée de l'emprisonnement et de l'interdiction des droits civils, la publication ne peut avoir lieu que par un autre gérant; si le journal n'en avait qu'un, il a un mois pour le remplacer, et dans l'intervalle il est tenu de désigner un rédacteur responsable. (L. 9 sept. 1835, 19.)

424. Le cautionnement en numéraire, dont le taux est fixé par l'art. 4 du décret du 17 février 1852, doit être versé au Trésor, c'est-à-dire à Paris à la caisse du caissier central du Trésor, et dans les départements à la caisse du receveur des finances. Il en est délivré un récépissé qui est ensuite transformé en un certificat d'inscription sur les livres du Trésor, au moyen duquel le titulaire perçoit les intérêts. Ce cautionnement est affecté par privilége aux dépens, aux dommages-intérêts et aux amendes auxquels les gérants et auteurs peuvent être condamnés, sauf, en cas d'insuffisance, le recours solidaire sur les biens des propriétaires, du gérant ou de l'auteur condamné. Les condamnations pécuniaires se prélèvent d'abord sur la portion du cautionnement qui appartient au gérant signataire de la feuille. Les condamnations encourues doivent être acquittées et le cautionnement complété dans les quinze jours de la notification de l'arrêt. Ce délai passé, le journal cesse de paraître jusqu'au complément du cautionnement. L'art. 5 du décret du 17 février 1852 punit de l'emprisonnement et de l'amende le fait d'avoir publié un journal sans autorisation ou sans versement préalable d'un cautionnement.

425. Bien que l'existence d'un gérant responsable et le dépôt du cautionnement soient la règle générale, il est des écrits périodiques qui sont dispensés de l'une et

de l'autre condition, soit à cause de l'intervalle qui existe entre leurs publications, soit à cause des matières auxquelles ils sont consacrés ; ce sont :

1° Les journaux ou écrits périodiques qui ne paraissent qu'une fois par mois ou plus rarement ;

2° Les journaux ou écrits périodiques exclusivement consacrés soit aux sciences mathématiques, physiques et naturelles, soit aux travaux et recherches d'érudition, soit aux arts mécaniques et libéraux, c'est-à-dire aux arts dont s'occupent les trois académies des sciences, des inscriptions et des beaux-arts de l'Institut ;

3° Les journaux ou écrits périodiques étrangers aux matières politiques et exclusivement consacrés aux lettres ou à d'autres branches de connaissances non spécifiées précédemment, pourvu qu'ils ne paraissent au plus que deux fois par semaine ;

4° Tous les écrits périodiques étrangers aux matières politiques et qui sont publiés dans une autre langue que la langue française ;

5° Les feuilles périodiques exclusivement consacrées aux avis, annonces, affiches judiciaires, arrivages maritimes, mercuriales et prix courants. (L. du 18 juillet 1828.)

426. Tous les journaux, quels qu'ils soient, ne peuvent être publiés qu'autant qu'il a été fait préalablement une déclaration contenant :

1° Le titre du journal ou écrit périodique et les époques auxquelles il doit paraître ;

2° Le nom de tous les propriétaires autres que les commanditaires, leur demeure, leur part dans l'entreprise (1) ;

(1) M. Pardessus a dit dans la discussion qu'il n'était jamais nécessaire de faire connaître les associés en participation, parce que leurs rapports avec l'entrepreneur sont entièrement secrets et privés, et que celui-ci est seul considéré comme propriétaire.

3° Le nom et la demeure des gérants responsables;

4° L'affirmation que ces propriétaires et gérants réunissent les conditions de capacité prescrites par la loi;

5° L'indication de l'imprimerie dans laquelle le journal ou écrit périodique devra être imprimé.

S'il s'agit d'un journal dispensé du cautionnement, la déclaration ne contient que les mentions prescrites dans les numéros 1, 2 et 5.

Ces déclarations sont faites à Paris à la direction de la librairie, et dans les départements au secrétariat général de la préfecture. Elles sont accompagnées du dépôt des pièces justificatives, et signées par chacun des propriétaires du journal ou par son fondé de pouvoir. Les contestations sur la régularité ou la sincérité de la déclaration et des pièces à l'appui, tant que le journal n'a pas encore paru, sont jugées par les tribunaux civils à la diligence du préfet, sur mémoires et sans frais, la partie ou son défenseur et le ministère public entendus : il est sursis à sa publication jusqu'au jugement à intervenir, lequel est exécutoire nonobstant appel. Si le journal est déjà publié, la question est de la compétence du tribunal de police correctionnelle; en cas de condamnation, le journal cesse de paraître, et les auteurs de la déclaration sont punis d'une amende, si elle est reconnue fausse et frauduleuse. (L. 18 juillet 1828, art. 10 et 11.)

Il faut en outre, si le journal est soumis au cautionnement, qu'il soit justifié au procureur impérial : 1° du versement du cautionnement; 2° de la déclaration préalable. S'il survient quelque mutation dans le titre du journal, dans les conditions de sa périodicité, dans le personnel des propriétaires ou gérants responsables, ou si le journal change d'imprimerie, il en est fait dé-

claration devant l'autorité compétente dans les quinze jours qui suivent la mutation, à la diligence du gérant responsable, à peine de 500 fr. d'amende. (L. du 18 juillet 1828, 6, 7.)

427. Pendant longtemps la signature du gérant a seule été exigée au bas du journal. Ce système présentait l'inconvénient de dégager les auteurs des articles de toute responsabilité. D'après l'art. 4 de la loi du 16 juillet 1850, tout article de discussion philosophique, politique ou religieuse, inséré dans un journal, doit être signé par son auteur, sous peine d'une amende. Ces dispositions sont applicables à tous les articles, quelle que soit leur étendue, publiés dans les feuilles politiques ou non politiques, dans lesquels seront discutés des actes ou opinions des citoyens et des intérêts individuels ou collectifs.

428. Enfin, avant la publication de tout écrit périodique, un exemplaire minute doit être déposé au parquet du procureur impérial. (L. 18 juillet 1828, 8.)

429. Certaines interdictions fondées sur des motifs d'ordre public sont imposées aux journaux sous des peines dont nous n'avons pas à nous occuper.

Ils ne peuvent rendre compte des séances du Corps législatif et du Sénat autrement que par la reproduction des articles insérés au journal officiel. (Const., 42. Décr. 17 février 1852, 14, 16.) Les motifs de cette restriction sont exprimés en ces termes dans le préambule de la Constitution : « Le compte rendu des séances, qui » doit instruire la nation, n'est plus livré comme au- » trefois à l'esprit de parti de chaque journal ; une pu- » blication officielle, rédigée par les soins du président » de la Chambre, en est seule permise. »

Ils ne peuvent rendre compte des séances non publiques du Conseil d'Etat. (Décr. 17 févr. 1852, 16.)

Il leur est interdit de rendre compte des procès pour délits de la presse ; ils peuvent seulement annoncer la poursuite et publier le jugement (*id.*, 17) ;

De rendre compte des procès pour outrages ou injures et des procès en diffamation où la preuve des faits diffamatoires n'est pas admise par la loi ; ils peuvent seulement publier la plainte, sur la demande du plaignant, et le jugement (décr. 27 juillet 1849, 11, § 1, 2) ;

De rendre compte des affaires civiles, correctionnelles ou criminelles dont les tribunaux ont interdit le compte rendu ; ils ne peuvent publier que le jugement (décr. 17 février 1852, 17, § 2) ;

De publier les actes d'accusation et les actes de procédure criminelle avant qu'ils aient été lus en séance publique (décr. 27 juillet 1849, 10) ;

De publier les noms des jurés, excepté dans le compte rendu de l'audience où le jury a été constitué ; de rendre compte des délibérations intérieures soit des jurés, soit des Cours et tribunaux (*id.*, 11, § 3) ;

D'ouvrir ou annoncer publiquement des souscriptions ayant pour objet d'indemniser des amendes, frais, dommages-intérêts prononcés par des condamnations judiciaires (*id.*, 5).

Enfin les journaux ne doivent pas insérer d'articles traitant de matières politiques ou d'économie sociale émanant d'individus condamnés à une peine afflictive et infamante ou seulement infamante. (Décr. 17 février 1852, 21.)

430. La publication ou reproduction de nouvelles fausses, de pièces fabriquées, falsifiées ou mensongèrement attribuées à des tiers, est punie, alors même qu'elle a eu lieu de bonne foi. Décr. 17 février 1852, 15.) Mais comme cette peine ne suffit pas pour réparer le mal, le gérant est tenu d'insérer en tête de son journal

les documents officiels, relations authentiques, renseignements, réponses et rectifications qui lui seront adressés par un dépositaire de l'autorité publique. La publication doit avoir lieu dans le plus prochain numéro qui paraît après la reception des pièces, et l'insertion est gratuite. (*Id.*, 19.) Une réparation de la même nature est assurée aux personnes qui ont été nommées ou désignées dans un journal; elles ont droit de faire une réponse, que le journal est tenu d'insérer dans les trois jours de sa réception, ou dans le plus prochain numéro, s'il n'en est pas publié avant les trois jours. Cette insertion est gratuite si la réponse n'excède pas le double de la longueur de l'article; dans le cas contraire, le surplus est payé suivant le tarif des annonces. (L. 25 mars 1822, 11. — Décr. 17 juillet 1849, 13.)

431. Nous n'avons pas à nous occuper ici de la législation pénale qui donne une sanction aux lois sur la presse; nous dirons seulement que les délits et contraventions commis par la presse, qui avaient été attribués à la Cour d'assises, ont été replacés sous la juridiction des tribunaux de police correctionnelle par l'art. 25 du décret du 22 janvier 1852. Ce qui est relatif au timbre est réglé par les art. 6 à 14 du même décret. Pour tout ce qui est relatif aux professions d'imprimeur et de libraire, à la publication et mise en vente des dessins, gravures, lithographies, médailles, estampes, emblèmes, *v.* nos 314 et suivants.

SECTION II. — LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT.

SOMMAIRE.

432. Esprit de la législation impériale.
433. Principe de la liberté d'enseignement. — Loi du 15 mars 1850.
434. Écoles libres. — Droit d'ouvrir des écoles libres.

435. Formalités à observer pour ouvrir une école.
436. Écoles publiques. — Primaires. — Salles d'asile. — Écoles communales.
437. Enseignement secondaire. — Lycées. — Colléges communaux.
438. Enseignement supérieur. — Facultés. — Écoles préparatoires. — Ecoles normales. — Ecoles spéciales.
439. Autorités préposées à l'enseignement. — Conseil supérieur.
440. Académies, recteurs, conseils académiques. — Conseils départementaux.
441. Inspecteurs, autorités locales.
442. Inspections des établissements privés et publics.

432. S'il est vrai de dire qu'en thèse générale tout homme a le droit de communiquer aux autres ses idées, sans pouvoir être soumis à des mesures préventives, il faut reconnaître aussi qu'il est certaines circonstances dans lesquelles ce principe ne pourrait être appliqué d'une manière absolue sans danger. Déjà nous avons vu à quelles conditions est subordonnée la publication d'un journal; ces conditions ont pour but, comme nous l'avons dit, d'organiser d'une manière efficace la responsabilité de ceux qui le publient. Il est un genre de communication d'idées qui doit être assujetti à des mesures plus rigoureuses encore, parce qu'il peut avoir des effets bien plus dangereux à cause des personnes vis-à-vis desquelles il s'exerce; nous voulons parler de l'enseignement de la jeunesse. Il est évident que le devoir de l'autorité est de suppléer à la vigilance paternelle, en s'assurant de la moralité et de la capacité de ceux qui sollicitent la mission si importante de former à la fois l'intelligence et le cœur des enfants.

C'est en partant de cette idée que le gouvernement impérial avait créé l'Université de France. Mais, au lieu de lui confier seulement la surveillance de l'instruction publique, il lui en avait attribué le monopole. « L'ensei-» gnement public, disait le décret du 17 mars 1808, est

» *exclusivement* confié à l'Université ; aucune école, » aucun établissement quelconque d'instruction ne peut » être formé hors de l'Université impériale et sans l'auto- » risation de son chef. Nul ne peut ouvrir d'école ni en- » seigner publiquement sans être membre de l'Université » impériale et gradué par l'une de ses facultés. » (Décr. du 17 mars 1808, art. 1, 2, 3.) Le décret du 15 nov. 1811 indiquait les limites dans lesquelles chaque établissement était obligé de renfermer son enseignement. (*V*. art. 15, 16.) Des ordonnances royales étaient venues ajouter de nouvelles restrictions à celles prononcées par les décrets ; les membres des congrégations religieuses non reconnues par le gouvernement avaient été privés du droit d'enseigner. (Ord. du 16 juin 1828.)

433. Cependant le monopole universitaire, quoique ayant reçu quelques exceptions, notamment à l'égard des écoles secondaires ecclésiastiques (petits séminaires), donna lieu à de vives réclamations auxquelles l'art. 69 de la Charte de 1830 promit satisfaction, en déclarant qu'il serait pourvu par une loi à la liberté d'enseignement. Mais cette promesse ne fut tenue qu'en partie par la loi du 28 juin 1833, relative à l'enseignement primaire ; deux projets de loi sur l'enseignement secondaire, présentés aux sessions de 1836 et de 1841, échouèrent devant les Chambres. Enfin l'art. 9 de la Constitution de 1848 a nettement posé le principe de la liberté d'enseignement, principe confirmé implicitement par l'art. 1er de la Constitution de 1852, sauf la réalisation des conditions de capacité et de moralité déterminées par les lois et sous la surveillance du gouvernement. L'application du principe a été faite par la loi du 15 mars 1850, à laquelle il faut joindre le décret du 9 mars 1852 et la loi du 14 juin 1854.

434. La loi reconnaît deux espèces d'écoles :

Les *écoles libres*, fondées ou entretenues par les particuliers ou des associations;

Les *écoles publiques*, fondées ou entretenues par les communes, les départements ou l'État.

Écoles libres. — Tout Français âgé de 21 ans, s'il s'agit d'enseignement primaire, et de 25 ans s'il s'agit d'enseignement secondaire (1), qui n'a encouru aucune des incapacités énumérées dans l'art. 26 de la loi du 15 mars 1850, peut former un établissement d'instruction, s'il réunit les conditions de capacité déterminées par les art. 25, 27, 46, 47, 53, pour l'instruction primaire, et par les art. 60 et suivants pour l'instruction secondaire. Toute personne peut même, dans un but charitable, et sans exercer la profession d'instituteur, enseigner à lire et à écrire aux enfants avec l'autorisation du délégué cantonal. (Art. 24, 29.) Les ministres des cultes non interdits ni révoqués, les institutrices appartenant à des congrégations religieuses vouées à l'enseignement et reconnues par l'État, peuvent donner l'enseignement primaire, sans autre preuve de capacité, les premiers que leur titre, les secondes que leurs lettres d'obédience. Les ministres des différents cultes peuvent donner l'instruction secondaire à quatre jeunes gens au plus, destinés aux écoles ecclésiastiques, à la condition d'en faire la déclaration au recteur. Quant aux étrangers, ils peuvent être autorisés à ouvrir ou à diriger des établissements d'instruction primaire ou secondaire aux conditions qui devront être déterminées par un règlement délibéré en conseil supérieur. (L. du 15 mars 1850, 24, 25, 29, 49, 66, 78.)

435. Les Français qui veulent ouvrir un établisse-

(1) Les instituteurs adjoints peuvent n'être âgés que de 18 ans, et ne sont pas assujettis aux conditions de l'art. 25 (art. 34).

ment d'enseignement n'ont plus d'autorisation préalable à obtenir; il suffit qu'ils déclarent leurs intentions et justifient qu'ils réunissent les conditions exigées par la loi, et que le local qu'ils destinent à leur établissement est convenable. Pendant un mois, le recteur, et, s'il s'agit d'établissement secondaire, le préfet et le procureur impérial, ont le droit de former opposition à l'ouverture de l'établissement. L'opposition ne peut être fondée que sur l'intérêt des mœurs publiques ou de la santé des élèves. Elle est jugée par le conseil académique, la partie entendue ou dûment appelée. Le jugement est sans recours, s'il s'agit d'un établissement d'enseignement primaire; il est susceptible de recours devant le conseil supérieur, s'il s'agit d'enseignement secondaire. En cas de non-opposition dans le délai ci-dessus, l'école peut être ouverte sans autre formalité. Des peines sont prononcées par les art. 29 et 66 contre ceux qui ont ouvert ou dirigé un établissement en contravention aux dispositions de la loi. (L. du 15 mars 1850, 25, 26, 27, 28, 60, 64.)

L'enseignement supérieur n'est pas régi par le principe de la loi de 1850; il continue à être donné dans les établissements de l'État. (*V.* n° 438.)

436. *Écoles publiques.*— Les écoles publiques sont : 1° les *écoles primaires*, qui se subdivisent en *salles d'asile* destinées aux très-jeunes enfants (l. du 15 mars 1850, 57, 58), — *écoles communales*, où l'on enseigne les connaissances indispensables à la généralité des citoyens (*id.*, 23). (*V.* t. III, établissements d'instruction des communes.)

437. 2° Les établissements d'enseignement secondaire sont divisés en : *lycées*, pour l'enseignement des langues anciennes, l'histoire, la rhétorique, la logique, les éléments des sciences mathématiques et physiques; —

colléges communaux, dont l'enseignement est analogue, mais en général inférieur à celui des lycées.

438. 3° L'enseignement supérieur est donné par les *facultés* et les *écoles préparatoires*.

Il y a cinq ordres de facultés : de théologie, de droit, de médecine, des sciences et des lettres. (Décr. 17 mars 1806, 6.) Les écoles préparatoires de médecine ont été organisées par les ordonnances des 13 octobre 1840, 12 mars et 18 avril 1841. Des écoles préparatoires à l'enseignement supérieur des sciences peuvent être fondées dans les villes qui ne sont pas siéges de facultés. Les facultés confèrent les grades, et les écoles préparatoires délivrent des certificats de capacités (*V.* le décret du 22 août 1854 sur le régime des établissements d'enseignement supérieur.)

Une école normale est destinée à former des professeurs pour l'enseignement des lycées (1). Chaque département, soit par lui-même, soit en se réunissant à un ou plusieurs départements voisins, doit entretenir une *école normale primaire*, destinée à former des instituteurs primaires. Les écoles normales primaires ont été réorganisées par un décret du 24 mars 1851.

Des écoles spéciales sont attachées à différents ministères et soumises à un régime spécial, soit pour former des sujets pour les services publics, comme l'*école polytechnique*, l'*école de marine*, l'*école militaire*, l'*école forestière*, etc. ; soit pour propager certaines connaissances, comme l'*école des chartes*, l'*école des beaux-arts*, les *écoles de dessin*; ou pour venir au secours de certaines infirmités, comme l'*école des sourds-muets*, *celle des aveugles*. A ces établissements d'enseignement se rattachent des institutions auxiliaires qui contribuent

(1) Décr. du 17 mars 1808, 111, 112, 113, 118; ord. du 6 août 1830.

aussi à répandre l'instruction; tels sont les bibliothèques et les archives publiques, les observatoires, les musées de peinture, de sculpture et d'histoire naturelle, les conservatoires des arts et métiers, les sociétés savantes.

439. Les autorités préposées à l'enseignement sont le ministre et le conseil supérieur, les recteurs, les conseils académiques, les conseils départementaux, les inspecteurs et les autorités locales. Le conseil supérieur a la double mission « d'assurer l'indépendance constitutionnelle de l'enseignement libre, et de maintenir » l'enseignement de l'État en harmonie avec les traditions de l'esprit national qui ont fait, siècle par » siècle, la grandeur et l'unité de la France » (motifs de la loi de 1850); il se compose de trois membres du Sénat, de trois membres du Conseil d'État, de cinq archevêques ou évêques, de trois membres des cultes non catholiques, de trois membres de la Cour de cassation, de cinq membres de l'Institut, de huit inspecteurs généraux, de deux membres de l'enseignement libre, nommés pour chaque année par un décret impérial. (Décr. du 9 mars 1852, 1, 5.)

Le conseil supérieur tient au moins quatre sessions par an; il peut être convoqué en sessions extraordinaires toutes les fois que le ministre le juge convenable. Ses attributions sont consultatives ou judiciaires. Dans le premier cas, tantôt il *peut être*, tantôt il *est nécessairement appelé* à donner son avis; dans le second cas, il prononce en dernier ressort sur les jugements rendus par les conseils académiques; enfin, il présente chaque année au ministre un rapport général sur l'état de l'enseignement, sur les abus qui pourraient s'introduire dans les établissements d'instruction, et sur les moyens d'y remédier. Une section permanente est chargée de

l'examen préparatoire des questions qui se rapportent à la police, à la comptabilité, à l'administration des écoles publiques, etc... (L. du 15 mars 1850, 4, 5, 6.)

440. La France est divisée en seize circonscriptions académiques, dont les chefs-lieux sont : Aix, Besançon, Bordeaux, Caen, Clermont, Dijon, Douai, Grenoble, Lyon, Montpellier, Nancy, Paris, Poitiers, Rennes, Strasbourg, Toulouse. Chaque académie est administrée par *un recteur* nommé par l'Empereur, assisté d'autant d'*inspecteurs* d'académie qu'il y a de départements dans la circonscription. (L. du 14 juin 1854, 2.)

Il y a au chef-lieu de chaque académie un *conseil académique* présidé par le recteur, qui veille au maintien des méthodes d'enseignement prescrites par le ministre, et donne son avis sur les questions d'administration, de finance ou de discipline qui intéressent les colléges communaux, les lycées et les établissements d'enseignement supérieur. (L. du 14 juin 1854, 3.)

Au chef-lieu de chaque département il y a *un conseil départemental de l'instruction publique*, présidé par le préfet, qui exerce, en ce qui concerne l'instruction primaire, les affaires disciplinaires et contentieuses relatives aux établissements particuliers d'instruction secondaire, les attributions déférées au conseil académique par la loi du 15 mars 1850 ; les appels de ses décisions, dans les matières qui intéressent la liberté d'enseignement, sont portées directement devant le conseil impérial de l'instruction publique. Le préfet exerce, sous l'autorité du ministre de l'instruction publique, et sur le rapport de l'inspecteur d'académie, les attributions antérieurement déférées au recteur pour ce qui concerne l'instruction primaire ou libre. (L. 14 juin 1854, 5, 6, 7, 8.)

441. Les *inspecteurs* sont des fonctionnaires auxi-

liaires chargés de visiter les établissements d'instruction et de rendre compte de leurs visites. Ils se divisent en inspecteurs généraux ou supérieurs, inspecteurs d'académie, inspecteurs de l'instruction primaire. Les inspecteurs généraux sont nommés par l'Empereur, les autres par le ministre. (L. 15 mars 1850, 19, 20. — Décr. 9 mars 1852, 1, 6.)

Les autorités locales préposées à la surveillance de l'instruction primaire sont le maire, le curé, le pasteur ou le délégué du culte israélite, et, dans les communes de deux mille âmes et au-dessus, un ou plusieurs habitants de la commune, délégués par le conseil académique. Ces délégués sont nommés pour trois ans, sont rééligibles et révocables. (L. 15 mars 1850, 42, 43, 44.)

442. Tous les établissements publics ou privés sont assujettis à l'inspection, et doivent s'ouvrir aux fonctionnaires énumérés ci-dessus, suivant les attributions de chacun, sous les peines portées par l'art. 22. Mais l'inspection des écoles libres est beaucoup plus restreinte que celle des écoles publiques; elle ne porte que sur la moralité, l'hygiène, la salubrité, et ne peut s'étendre à l'enseignement que pour vérifier s'il n'est pas contraire à la morale, à la Constitution et aux lois. (*Id.*, 18, 20, 21.) Ces mesures de surveillance puisent leur efficacité dans une sanction pénale. La loi précise les circonstances dans lesquelles les autorités chargées de veiller à l'enseignement pouvaient infliger la répression par voie disciplinaire, la suspension et enfin la destitution. (*Id.*, 22.)

CHAPITRE XI.

DE LA LIBERTÉ AU POINT DE VUE RELIGIEUX.

SOMMAIRE.

443. De la religion et du culte.
444. Principe du droit public païen en matière religieuse.
445. Principe du droit public de l'empire romain devenu chrétien et de l'ancienne monarchie française.
446. Introduction du principe de liberté. — Ses limites.
447. Nécessité d'étudier les différents systèmes sur les rapports de l'Eglise et de l'Etat.
448. 1er Système. — L'Etat dans l'Eglise.
449. 2e Système. — L'Eglise dans l'Etat.
450. 3e Système. — Indépendance de l'Eglise et de l'Etat.
451. 4e Système. — Alliance de l'Eglise et de l'Etat.
452. Conséquences pour le catholicisme du principe de la liberté de conscience et des cultes. — Respect de l'autorité spirituelle.
453. Attributions et indépendance réciproques de l'autorité spirituelle et de l'autorité temporelle.
454. Avantages de l'alliance entre les deux autorités.
455. Actes de l'ancienne monarchie qui paraissent être ou qui sont en opposition avec le principe de l'indépendance des deux pouvoirs.
456. Droit public de la France avant 1789.
457. Droit public de 1790. — Constitution civile du clergé.
458. Droit public de 1793. — Indépendance absolue.
459. Droit public actuel.—Concordat de l'an X. — Articles organiques.
460. Concordat de 1813. — Sa nullité. — Tentative d'un nouveau concordat en 1817.
461. Appréciation des principes du gallicanisme au point de vue du droit public moderne.

443. L'homme n'est pas seulement en rapport avec ses semblables et les objets extérieurs qui composent le monde visible, il l'est surtout avec l'auteur de toutes choses, dont il a reçu la vie, l'intelligence et la liberté, et auquel il doit compte de ses pensées, de ses paroles et de ses actions.

Les rapports de l'homme avec Dieu constituent la *religion*.

La religion comprend un ensemble de croyances, ou le *dogme;*

L'application de ces croyances à la conduite de la vie, ou la *morale;*

Enfin, les actes par lesquels l'homme se met en communication avec la Divinité, ou le *culte*.

Le culte est *intérieur* lorsque l'âme seule agit; il est *extérieur* lorsque les mouvements du corps se joignent à ceux de l'âme.

Le culte extérieur peut être *privé* ou *public*.

444. Chez les peuples païens les plus civilisés, il n'existait pas de distinction entre l'autorité qui réglait les choses de la religion et celle qui réglait les choses de la société. A Athènes comme à Rome, le pouvoir qui faisait les lois proclamait les dieux et fondait leur culte. A l'exception des oracles qui prétendaient donner des réponses inspirées, tout dérivait d'un pouvoir purement humain. Attaquer ou simplement nier les dieux reconnus, c'était attenter aux lois du pays; refuser de concourir au culte public, c'était refuser d'obéir aux lois, et les lois ainsi attaquées ou méconnues se protégeaient elles-mêmes par une sanction pénale. Les chefs de l'Etat étaient aussi les chefs de la religion, et l'empereur à Rome joignait à ses titres celui de *Pontifex maximus*.

445. Le christianisme introduisit dans le droit public un élément nouveau. Le pouvoir spirituel, formellement délégué par le divin Rédempteur à saint Pierre et aux apôtres, fut exercé sur la terre par une hiérarchie à la tête de laquelle se trouve le Pape, successeur de saint Pierre. Dès lors, ce pouvoir fut distinct du pouvoir temporel; les empereurs romains et les rois

barbares, devenus chrétiens, courbèrent la tête devant l'autorité du vicaire de Jésus-Christ Par suite de l'invasion et de la conversion des barbares, il se forma une société nouvelle, produit de la foi catholique. La loi évangélique ne dirigea pas seulement la vie privée, mais elle passa dans les lois; elle devint l'âme de cette société encore grossière sous bien des rapports; elle la préserva de la dissolution dans des temps malheureux, et lui fit faire des progrès que la philosophie du dernier siècle a méconnus, mais qu'une étude plus sérieuse de l'histoire se plaît aujourd'hui à constater. La société, si elle manquait d'unité politique, avait l'unité religieuse, la plus importante, puisque seule elle peut produire toutes les autres. La religion étant la base et le principe générateur des institutions, toute attaque dirigée contre elle était une attaque contre la société elle-même, qui usait de sa puissance pour se défendre. De là ces lois contre les hérétiques, tout aussi légitimes alors que le sont aujourd'hui les lois qui défendent d'attaquer le principe du gouvernement, qui prohibent les associations dont le but ou l'effet serait de renverser nos institutions.

446. L'unité religieuse, qui devait amener l'unité politique de tous les peuples chrétiens et créer ainsi une vaste société de nations, ayant été rompue au XVIe siècle par l'hérésie que l'ambition ou la cupidité de la plupart des souverains a protégée ou laissée se propager; des guerres politico-religieuses ayant divisé les nations entre elles, et armé les uns contre les autres les citoyens de la même patrie, le droit ancien s'est trouvé en désaccord avec les faits nouveaux; il a dû céder sa place à un droit qui établit le libre exercice des cultes, proclamé par la Constitution du 5 sept. 1791 et par toutes les autres Constitutions qui se sont succédé depuis cette époque (1).

(1) Const. du 5 sept. 1791, décl. des droits, art. 10; Const. du 24 juin

Mais cette concession est limitée comme les faits qui l'ont rendue nécessaire; la loi ne suppose pas qu'il puisse y avoir en France, outre le catholicisme, aucun culte que le judaïsme dont il émane, le luthéranisme et le calvinisme qui s'en sont séparés au XVIe siècle. Ces cultes seuls sont dotés par l'Etat (1); eux seuls peuvent s'exercer publiquement (2). Quant aux prétendues religions nouvelles, la loi ne prohibe pas le culte privé qui n'entraînerait pas l'association de plus de vingt personnes; mais, aussitôt que ce nombre est dépassé, l'autorité doit intervenir par des considérations d'ordre et de sûreté publiques (3).

447. Lorsqu'un principe nouveau vient remplacer

1793, décl. des droits, art. 17; Charte const. de 1814, art. 5; Charte const. de 1830, art. 5; Const. du 14 janv. 1852, art. 1 et 26.

(1) V. pour les ministres du culte catholique, déc. des 2 et 4 nov. 1789, du 18 germinal an X (Concordat, art. 14); pour les ministres des cultes protestants, art. org. 7; pour les ministres du culte hébraïque, loi du 10 fév. 1831.

(2) Nous ne parlons pas ici du culte musulman, qui n'est exercé publiquement qu'en Algérie par les populations conquises, et qui n'est aussi que la tradition chrétienne défigurée.

(3) Ces principes ont été consacrés par la jurisprudence de la Cour de cassation. Un arrêt du 7 janv. 1848 (Lepoix) est ainsi conçu : « Attendu que la disposition de l'art. 5 de la Charte de 1830, qui assure à chacun une égale liberté de professer sa religion et d'obtenir pour son culte la même protection, ne peut être entendue et appliquée que dans un sens susceptible de donner à cette protection la garantie et l'efficacité nécessaires; que si des associations formées dans le but de se réunir pour s'occuper d'objets religieux pouvaient, sans autorisation préalable, s'établir dans les formes et les lieux qui leur conviendraient, professer des doctrines et exercer des cultes non reconnus ou non autorisés, il pourrait en résulter des dangers pour l'ordre et pour la morale publique; que c'est pour prévenir ces dangers qu'ont été portées les dispositions des art. 291 et suivants du Code pénal de 1810, qui investissent le gouvernement, dans l'intérêt même de la liberté des cultes, d'un droit de surveillance et d'une initiative d'autorisation qui est le gage et la sauvegarde de cette liberté; que, loin que ces dispositions aient été reconnues inconciliables avec les principes de la Charte de 1830, elles ont reçu une sanction, une extension nouvelles dans la loi du 10 avril 1834, etc. »

dans le droit public un principe qui a été appliqué pendant plusieurs siècles, les esprits imbus des idées anciennes ne comprennent pas immédiatement toute la portée du système nouveau, et mêlent dans l'application les conséquences de théories contradictoires. C'est ce qui est arrivé à l'égard du principe de la liberté de conscience et des cultes. Longtemps les publicistes, les jurisconsultes et le législateur lui-même sont tombés dans cette confusion, que le temps n'a pas encore complétement fait cesser. Essayons de résumer les différents systèmes successivement professés et appliqués sur cette importante matière, et de déterminer quelles sont les conséquences de chacun d'eux, afin de distinguer celles qui peuvent être aujourd'hui avouées par notre droit public.

Les hommes réunis en société doivent être considérés sous deux aspects différents : comme croyant à des dogmes, suivant une morale, observant un culte ; et comme soumis à des lois politiques et civiles, jouissant de certains droits, supportant certaines charges.

Sous le premier rapport, ils constituent la *société religieuse ;* sous le second, ils constituent la *société civile.*

Quatre systèmes résument les différents rapports dans lesquels peuvent se trouver la société religieuse, à laquelle nous donnerons le nom d'*Eglise,* en prenant ce mot dans son sens le plus général, et la société civile ou l'*Etat* :

1° L'Etat subordonné à l'Eglise, ou l'Etat dans l'Eglise ;

2° L'Eglise subordonnée à l'Etat, ou l'Eglise dans l'Etat ;

3° Indépendance complète entre l'Eglise et l'Etat ;

4° Alliance entre l'Eglise et l'Etat (1).

(1) *Leçon sur l'histoire de la civilisation en France*, par M. Guizot, t. 1, p. 88.

Ces différents systèmes ont tous été appliqués plus ou moins complétement.

448. 1° L'*Etat dans l'Eglise*. Ce système, qui a pour point de départ la supériorité de l'âme sur le corps, considère la société temporelle comme une émanation de la société spirituelle ; il subordonne l'une à l'autre, et, réunissant toutes les nations chrétiennes dans une vaste unité, il place au-dessus du pouvoir des rois une autorité suprême qui prévient les guerres en jugeant les différends de nation à nation, garantit les peuples de l'oppression en déposant les souverains qui abusent de leurs pouvoirs, et assure le repos des États en faisant de l'obéissance des sujets un devoir religieux. Telle était la pensée fondamentale du droit public au moyen âge, pensée admise alors par les peuples et par les souverains eux-mêmes, et qui, si elle avait pu se réaliser complétement, aurait donné au monde chrétien ce qu'il cherche vainement depuis si longtemps, une admirable unité et tous les bienfaits qui en découlent (1).

449. 2° L'*Eglise dans l'Etat*. C'est la théorie opposée à la précédente. Elle part de l'idée que le pouvoir tem-

(1) M. l'abbé Gosselin, auteur du *Traité sur le pouvoir des Papes au moyen âge*, expose ainsi le droit public de cette époque :

« Indépendamment de l'autorité suprême que le Pape exerçait dans ses propres États, il en exerça depuis le xe siècle une beaucoup plus extraordinaire à l'égard des souverains. Depuis cette époque, tous les Etats catholiques de l'Europe formèrent, pendant plusieurs siècles, une espèce de république, dont le Pape était regardé comme le chef. Il prononçait, soit dans les conciles, soit hors des conciles, comme arbitre ou juge suprême, dans les débats qui s'élèvaient entre les princes et leurs sujets, ou entre les princes eux-mêmes. Il citait les souverains à son tribunal, et, non content d'infliger aux princes scandaleux des peines spirituelles, il privait de leur dignité ceux qui persévéraient opiniâtrément dans leurs désordres. C'est ainsi que l'empereur d'Allemagne Henri IV fut solennellement déposé par Grégoire VII en 1107 ; Frédéric Ier, par Alexandre III en 1160; l'empereur Othon et Jean Sans-Terre, roi d'Angleterre, par Innocent III en 1211 ; Frédéric II, par Innocent IV en 1245. » (*Du pouvoir des Papes au moyen âge*, 2e édit., 2e partie, p. 326.)

porel comprend implicitement et accessoirement le pouvoir spirituel. C'était, comme nous l'avons dit, le droit public des peuples païens, chez lesquels les choses de la religion formaient une branche de l'administration, et dont les chefs étaient en même temps les pontifes. C'est le droit public inauguré en Angleterre par Henri VIII et développé par Elisabeth, droit public en vertu duquel la reine d'Angleterre prononce sur un point de foi, règle la liturgie, prescrit un jeûne à ses sujets. C'est le droit actuel de la Russie, où le czar dirige l'Église au moyen d'un synode, qu'il préside ou fait présider par un délégué. C'est la conséquence nécessaire du principe du libre examen qui sert aujourd'hui de base aux Églises protestantes. En effet, chaque individu ne relevant que de sa raison, l'autorité spirituelle proprement dite n'existe pas. Comme après tout une Église ne peut subsister sans une autorité qui la dirige, la détermination du dogme et de la discipline passe naturellement au seul pouvoir que les individus reconnaissent, au pouvoir temporel. (*V.* n° 473.) Ce système est donc en réalité la négation du pouvoir spirituel; par lui la religion se trouve ravalée au niveau des institutions humaines, et soumise comme elles aux caprices et aux passions des gouvernants; il est antipathique à la religion catholique, qui a pour base une autorité toute spirituelle.

450. 3° *Indépendance de l'Eglise et de l'Etat.* Si une société religieuse ne peut, sans s'abdiquer elle-même, se subordonner à la société civile, elle peut en vivre complétement séparée. C'était la situation du christianisme avant Constantin; c'est aujourd'hui le droit public des États-Unis d'Amérique, où tous les cultes sont également reçus et peuvent s'organiser et se développer sous une protection commune.

451. 4° *Alliance de l'Eglise et de l'Etat.* L'autorité spirituelle et l'autorité temporelle peuvent s'entendre pour unir et régler leur action, déterminer la part de chacune d'elles dans les matières où leur concours est utile, et, partant du principe d'une indépendance mutuelle, se faire des concessions réciproques pour mieux atteindre un but commun.

452. Le principe de la liberté de conscience et des cultes exclut de notre droit public le système de la domination de l'Eglise par l'Etat et de l'Etat par l'Eglise; il emporte la reconnaissance de la religion catholique et l'obligation de respecter ses dogmes, sa morale et sa discipline, soit que l'Eglise catholique vive dans une indépendance complète de l'Etat, soit qu'en partant du principe d'une indépendance mutuelle, l'Eglise et l'Etat contractent une alliance profitable à tous deux. Il faut donc, dans l'une et dans l'autre hypothèse, rappeler, avant d'aller plus loin, la doctrine de cette Eglise, non pour l'imposer à ceux qui ne veulent pas en faire partie, mais pour déterminer les droits qui ne peuvent lui être enlevés.

D'après la foi catholique, Dieu, dès les premiers jours de la création, a révélé à l'homme les vérités que son intelligence seule n'aurait pu découvrir d'une manière complète et certaine; il lui a tracé les règles de la morale, il lui a prescrit un culte. A cette révélation première qui se transmit de génération en génération est venue se joindre la révélation écrite, faite à Moïse sur le Sinaï. Le peuple hébreux, dépositaire des promesses de rédemption faites au premier homme après sa chute, a été éclairé par des prophéties dont l'accomplissement a eu lieu sur le Calvaire. Le monde, racheté par la mort du Dieu fait homme, a reçu la loi nouvelle qui n'est que le complément de l'ancienne. L'Evangile a été annoncé à tous

les peuples par les apôtres, en vertu de la mission qu'ils ont reçue du Christ, et qu'ils ont transmise à leurs successeurs. Il s'est formé ainsi une société religieuse qui a sa loi dans la révélation, son chef visible dans le Pape, que Jésus-Christ lui-même a institué dans la personne de saint Pierre, une autorité dépositaire et interprète infaillible de la révélation dans le Pape uni aux évêques, enfin une hiérarchie d'institution divine par laquelle l'autorité agit sur tous les fidèles. Pour les catholiques, ce sont là des vérités de foi; pour ceux qui ne le sont pas, des doctrines qu'ils doivent respecter.

L'on a dit et l'on répète encore quelquefois, pour combattre les principes que nous venons de développer, qu'ils créent un Etat dans l'Etat. Si l'on veut dire par là qu'il y aura dans la société deux autorités indépendantes l'une de l'autre, on fait le procès au système de la distinction et de l'indépendance des autorités spirituelle et temporelle. Or, nous venons de le reconnaître, le système du moyen âge, qui subordonnait l'Etat à l'Eglise, est repoussé par notre droit public; celui qui subordonnait l'Eglise à l'Etat est contraire au principe de la liberté de conscience et des cultes; il ne reste donc que le système de l'indépendance des autorités, système dans lequel on est entré forcément, sans en comprendre peut-être toutes les conséquences, lorsqu'on a proclamé cette liberté. Si l'on veut dire que l'autorité temporelle sera entravée dans son exercice légitime par l'autorité spirituelle, on commet une erreur, car les deux autorités ont des attributions différentes et agissent dans des sphères distinctes.

453. A l'autorité spirituelle appartient de décider ce qu'il faut croire et ce qu'il faut pratiquer dans l'ordre de la religion, d'enseigner les dogmes de la foi et de la morale, de régler les prières, la liturgie et tout

ce qui concerne l'administration des sacrements, de déterminer les circonscriptions ecclésiastiques, d'ordonner les ministres de la religion, de leur déléguer leur juridiction, d'interdire leurs pouvoirs, de déposer même ceux qui se rendent indignes de leur ministère, d'autoriser et de réglementer les ordres religieux, d'établir des règles de discipline pour la conduite des membres du clergé et des fidèles, de statuer, sous le point de vue spirituel, sur la moralité de toutes les actions humaines, d'imposer aux fidèles des pénitences, de les retrancher même du corps de l'Eglise, s'ils ne se soumettent pas à ses ordres, etc.

La puissance temporelle a le droit de régler les matières purement humaines, telles que l'organisation et la répartition des pouvoirs sociaux, les droits et les devoirs des citoyens considérés dans leurs rapports avec l'ordre social, la jouissance et la perte des droits politiques et civils, la jouissance, l'administration, l'acquisition et la transmission des biens, les conditions nécessaires à la validité des engagements, les finances de l'Etat, les impositions publiques, les conventions diplomatiques, les traités de paix et de guerre, l'administration de la justice, l'emploi de la force sur les personnes et sur les biens pour l'exécution des jugements, des décisions d'administration publique et des obligations privées, la répression des crimes, des délits et des contraventions, et généralement tout ce qui intéresse l'ordre public, la vie, l'honneur et la fortune des citoyens.

Ainsi il faut distinguer deux autorités, l'une spirituelle, l'autre temporelle, découlant d'une source commune qui est Dieu, agissant sur les mêmes personnes, mais différant entre elles : 1° quant à la sphère dans laquelle elles s'exercent, l'une s'adressant au for intérieur,

l'autre au for extérieur; 2° quant à leur but, l'une ayant pour objet le bien spirituel, l'autre le bien temporel; 3° quant à la sanction, la première n'ayant par elle-même aucun moyen temporel pour contraindre ceux qui veulent se soustraire à son action, et n'ayant de sanction complète qu'en une autre vie, l'autre étant en possession des moyens de contrainte par lesquels elle fait exécuter immédiatement ses ordres.

454. L'isolement de ces deux autorités est un état exceptionnel, qui suppose des circonstances toutes différentes de celles dans lesquelles se trouvent les peuples de l'Europe. En lui-même, il est un mal, car la religion, qui améliore l'homme en lui donnant la force pour réprimer ses penchants vicieux, la résignation pour souffrir avec patience les maux dont il plaît à la Providence de l'éprouver en cette vie, qui lui inspire des sentiments d'affection et de dévoûment pour ses semblables, le respect de l'autorité dans la famille et dans l'État, est un élément essentiel de la civilisation, une garantie d'ordre dans la société. Le pouvoir temporel, qui régit l'homme extérieur, est impuissant à remplir sa tâche, s'il ne trouve des esprits animés du sentiment du devoir; il a donc grand intérêt à faire pénétrer partout la salutaire influence des idées religieuses, et par conséquent à prêter son appui au culte et à ses ministres. L'autorité spirituelle voit augmenter ses moyens d'action par le concours que lui donne l'Etat; et le pouvoir temporel trouve dans les hommes formés par la religion des citoyens pour lesquels l'obéissance est un devoir de conscience et non le résultat de la contrainte.

D'un autre côté, certaines matières ont un caractère tel, qu'elles ne peuvent être bien réglées que par le concours des deux autorités. Ainsi les ministres de la

religion, en tant que citoyens, et les biens consacrés au culte tombent sous le coup de l'autorité temporelle ; l'exercice public du culte touche par certains côtés aux lois de la police ; il est utile à la religion que ses ministres soient reconnus par le pouvoir temporel, que des moyens d'existence leur soient assurés, qu'ils soient libérés de certaines charges incompatibles avec leur caractère, que les actes de leur autorité soient sanctionnés dans certaines conséquences extérieures ; il est bon que les établissements religieux soient reconnus comme des personnes morales capables de posséder des biens, etc.

L'autorité temporelle, en accordant ces avantages, peut demander des concessions analogues et obtenir le droit d'intervenir dans des actes qui, émanant de l'autorité spirituelle, mais se réalisant dans l'ordre extérieur, l'intéressent sous ce rapport : tels sont la création des circonscriptions ecclésiastiques, la nomination des évêques, des curés, etc. Sur tous les points où les deux autorités se touchent, il y a des questions d'attributions qu'il est bien de régler d'un commun accord pour éviter des conflits toujours dangereux. Dans les matières où le concours des deux autorités est utile, l'une d'elles ne peut se mêler à l'exercice des attributions de l'autre sans une concession : de là les traités connus sous le nom de *concordats*, qui sont passés entre le pouvoir spirituel et le pouvoir temporel, traités qui supposent leur indépendance réciproque et qui créent cette alliance devenue aujourd'hui l'état du plus grand nombre des nations civilisées.

455. L'histoire, toutefois, nous apprend que nos rois sont intervenus dans le règlement des choses religieuses par des actes émanés de leur propre autorité ; on cite la *pragmatique sanction* faussement attribuée à

saint Louis (1), et celle promulguée par Charles VII en 1438. Il s'établit sur une foule de points purement spirituels ou mixtes des règles propagées par les jurisconsultes, adoptées par les parlements, confirmées par les rois, admises même quelquefois par le clergé, qui non-seulement statuaient sur les rapports de l'Église et de l'État, mais encore définissaient et limitaient l'autorité du Souverain Pontife. Enfin une déclaration du clergé de France, réuni par ordre de Louis XIV en 1682, proclama : 1° l'indépendance du pouvoir temporel à l'égard du pouvoir spirituel ; 2° la supériorité du concile œcuménique sur le Pape. Cette déclaration, qui est la base de la doctrine que l'on appelle *gallicanisme*, fut sanctionnée par le pouvoir temporel, et déclarée obligatoire dans l'enseignement et pour l'admission aux grades théologiques par l'édit du roi du 23 mars 1682, lequel a été renouvelé par un décret du 25 février 1810.

456. Quelle est aujourd'hui la valeur légale des pragmatiques et autres actes émanés des rois de France

(1) Nous disons faussement attribuée à St Louis, car la critique historique lui conteste cette origine. « Il y a sujet de douter de l'*authenticité* de cette pièce, qui n'a été citée que dans le XVIe siecle, dit d'Héricourt, *Lois ecclésiastiques*, 2e partie, chap. 11, p. 319, édit. de 1756. » — L'abbé Fleury fait observer que le dernier article ne se trouve pas dans quelques exemplaires (*Hist. ecclés.*, t. 18, p. 114). Enfin M. Thomassin, ancien élève de l'école des chartes, a complété la démonstration dans une savante dissertation (*de la Pragmatique sanction attribuée à saint Louis*, par R. Thomassin, ancien élève de l'école des chartes, 1844). Il y a plusieurs exemples d'actes auxquels on a attribué une autorité législative, et que la critique moderne a reconnus apocryphes. C'est ainsi que, dans un sens opposé, de fausses décrétales insérées dans un recueil de droit canon publié au XIe siècle par Isidore Mercator ont formulé les principes du droit du moyen âge sur l'autorité temporelle des Papes. Ces actes, bien qu'apocryphes, contenaient le résumé des doctrines de leur époque ; ils ont donc un intérêt historique, mais ils n'ont pas le caractère législatif.

concernant la religion, de la déclaration du clergé de 1682 et des propositions soutenues autrefois par les jurisconsultes, puis recueillies par Pithou? Quelques considérations historiques sont nécessaires pour l'apprécier.

Avant 1789, notre droit public religieux était, comme notre droit public politique, un composé incohérent d'éléments appartenant à des systèmes divers, quelquefois même opposés les uns aux autres. Dans les temps de foi et de ferveur religieuse, le système du droit public qui établissait la suprématie du spirituel sur le temporel, du Pape sur les rois, tendait à prévaloir dans le monde chrétien. Les évêques, qui, selon l'expression de l'historien protestant Gibbon, *avaient fondé la monarchie*, jouissaient d'attributions politiques importantes; les dignitaires ecclésiastiques, les ordres religieux eux-mêmes étaient entrés dans le système féodal, et avaient reçu avec des fiefs tous les droits de souveraineté temporelle qui en dépendaient. Les bénéfices avaient nécessité une législation, à l'application de laquelle concouraient les deux autorités. Les tribunaux ecclésiastiques avaient acquis par l'étendue de leurs lumières, par l'équité de leurs jugements, une grande supériorité sur les juges laïques; ils étaient recherchés par les plaideurs, et ils acquirent naturellement une extension de juridiction qui porta sur les affaires temporelles. Mais ces développements du pouvoir et de la juridiction ecclésiastiques en dehors de la sphère spirituelle provoquèrent une réaction du pouvoir royal, qui combattit l'autorité temporelle du Pape et la juridiction des tribunaux ecclésiastiques à l'aide des légistes, des juges royaux, des parlements, des assemblées politiques Comme toute réaction, celle-ci excéda les justes bornes. « On en vint, dit l'abbé Fleury, à l'extrémité

» opposée ; au lieu que, dans les siècles précédents, les » juges royaux pouvaient se plaindre d'avoir été dé- » pouillés par les ecclésiastiques de leur juridiction » temporelle, ce furent alors les ecclésiastiques qui se » plaignirent d'être presque dépouillés par les parle- » ments de leur juridiction spirituelle. » (*Inst. eccl.*, t. 2, p. 16.) Ce ne fut pas seulement l'autorité temporelle attribuée autrefois au Pape qu'on attaqua, ce fut aussi l'autorité qui lui appartenait de droit divin. Bientôt même le pouvoir spirituel du Pape, l'autorité légitime des supérieurs ecclésiastiques furent complétement foulés aux pieds par les sectes protestantes, et affaiblis par ceux qui, n'abandonnant pas la foi de leurs pères, avaient la prétention de rester attachés à l'Église romaine, tout en limitant comme ils l'entendaient l'autorité de son chef.

D'un autre côté, les rois de France jouissaient dans les matières religieuses de certaines prérogatives résultant de concessions formelles ou tacites faites aux souverains d'un peuple catholique qui s'honoraient du titre de *fils aînés de l'Eglise*. Ils étaient associés en plusieurs points au gouvernement temporel de l'Eglise, ce qui leur avait fait donner la qualification d'*évêques extérieurs*, de *protecteurs des saints canons*. Il était facile de s'exagérer ces prérogatives, de les considérer comme des droits inhérents à la souveraineté temporelle. C'est ce qui arriva plus d'une fois dans la chaleur de la lutte.

457. Tant que le pouvoir fut entre les mains des rois très-chrétiens, l'envahissement du pouvoir spirituel par le temporel, souvent imminent, ne fut point consommé ; mais lorsqu'une assemblée composée en grande partie de membres hostiles au catholicisme put imposer ses volontés à Louis XVI, on vit promulguer le décret des 12 juill. et 24 août 1790, qui, sous le titre

de *Constitution civile du clergé*, détachait l'Eglise de France du Souverain Pontife, et par conséquent de l'Eglise catholique, l'organisait à l'instar des municipalités, en faisant déterminer les circonscriptions ecclésiastiques par le pouvoir civil, et nommer ses ministres par des électeurs. (*V.* n° 464.) La presque unanimité des évêques de France et la plus grande partie du clergé et des catholiques repoussèrent la constitution civile du clergé (1).

458. L'*Eglise nationale*, organisée avec peine, manquant plus encore de fidèles que de prêtres, fut supprimée implicitement par la Constitution démagogique du 24 juin 1793, qui proclamait dans l'art. 7 de la Déclaration des droits et l'art. 122 de l'acte constitutionnel le *libre exercice des cultes*, et par le décret du 3 vent. an III, qui porte que la république *ne salarie aucun culte* et que la *loi ne reconnaît aucun ministre du culte*. (Art. 2 et 7.) Par l'effet de ces décrets, l'Eglise catholique s'est trouvée, comme du temps des premiers empereurs romains, complétement indépendante, en droit, de l'Etat, et de même qu'à l'Eglise naissante les persécutions ne lui ont pas manqué.

459. Le premier consul Bonaparte trouva l'Eglise catholique dans cet état d'indépendance complète, mais aussi d'extrême faiblesse, car la plus grande partie de ses ministres étaient morts ou proscrits; tous ses biens, les édifices même consacrés autrefois au culte, avaient été confisqués; ses moyens matériels d'action étaient presque nuls, et les populations, sans instruction reli-

(1) « Parmi les évêques, il ne s'en trouva que trois qui consentirent à cette » lâcheté : l'un était naturellement Talleyrand, évêque d'Autun; l'autre » Gobel, évêque de Lyda, réservé bientôt à une apostasie plus criminelle. » Le dernier enfin fut ce même cardinal de Brienne, archevêque de Sens, » qui avait présomptueusement conduit à l'abîme le gouvernement de » Louis XVI. » (*Hist. de la révolution*, par Gabourd, t. 1, p. 407.)

gieuse et sans culte, étaient menacées de retomber dans la barbarie : il comprit qu'aucune restauration de la société n'était possible sans la restauration de l'Eglise catholique; dédaignant les préjugés du monde officiel qui l'entourait, il traita avec le Pape Pie VII, et sauva la France en relevant l'Eglise de ses ruines (1).

Le concordat, signé à Paris avec le représentant du saint-père le 26 messidor an IX, fut adopté par le Corps législatif et promulgué comme loi de l'Etat le 18 germinal an X. En même temps que le concordat, et comme y faisant suite, le premier consul proposa et fit adopter par le Corps législatif, sous le titre d'*articles organiques* du concordat, une série de dispositions ayant pour but l'organisation du culte catholique et des différents cultes restaurés en même temps que lui. Le Pape réclama contre la simultanéité de la publication, qui pouvait faire croire que les articles organiques avaient, comme le concordat, reçu son approbation. Il se plaignit aussi que plusieurs de ces articles excédassent les bornes d'une simple organisation et fussent en désaccord soit avec les principes posés par le concordat, soit avec les lois de l'Eglise. Un décret du 28 février 1810 a modifié ou supprimé les art. 1, 3, 26, 36. L'art. 3 du décret du 17 mars 1808 a rapporté la dernière disposition de l'art. 22; les art. 12 et 43 ne sont ni exécutés ni exécutables; l'art. 24 est implicitement abrogé par le principe de la liberté des cultes rappelé dans les constitutions postérieures. Les art. 58, 64, 73 et 74

(1) M. de Fontanes appréciait ainsi le concordat : « Le meilleur papier » de l'Empereur, son meilleur titre impérial et royal, c'était son concor- » dat. C'est par lui qu'il s'était mis hors de pair, qu'il était devenu mieux » qu'un conquérant, qu'il était un restaurateur de la société moderne et » un fondateur d'empire pour lui-même. » (*Souvenirs contemporains d'histoire et de littérature*, par M. Villemain.)

ont été modifiés par le décret du 6 nov. 1813 et par la loi du 2 janv. 1815. Il n'y a en vigueur aujourd'hui que les articles qui puisent leur force soit dans les principes posés dans le concordat dont ils sont le développement, soit dans les lois de l'Eglise dont ils sont l'application, soit dans l'autorité que le pouvoir temporel peut exercer sur les choses extérieures de la religion. Ce sont les articles de cette dernière catégorie qui ont été surtout l'objet de nombreuses réclamations, comme imprégnés d'un esprit peu favorable à la liberté de conscience et des cultes (1). Nous signalerons dans les développements que nous donnerons plus loin les questions qui s'élèvent à cette occasion, et nous donnerons les solutions qui nous paraissent les plus conformes aux principes de la liberté religieuse, méconnue alors, et proclamée depuis par toutes les Constitutions qui se sont succédé.

460. Le concordat n'est pas seulement une loi de l'Etat qu'une autre loi puisse abroger ou modifier, c'est encore un *traité* qui ne peut être abrogé ou modifié que du commun accord des parties contractantes. Dans les jours malheureux qui précédèrent sa chute, l'empereur Napoléon signa, le 25 janvier 1813, un nouveau concordat avec le Pape Pie VII qu'il avait fait amener captif à Fontainebleau. La pensée fondamentale de cet acte était contenue dans l'art. 4, portant que le Pape devait donner l'institution aux archevêques et évêques nommés par l'Empereur, dans les 6 mois de la notifi-

(1) « Le comité des cultes de l'Assemblée constituante de 1848 a été » unanimement d'avis que la législation de l'an X fût revisée dans un » esprit plus conforme aux principes de la liberté de conscience. (*V. la Question religieuse*, par M. Pradié, représentant du peuple, p. 142.)» C'est aussi le vœu exprimé par M. Lanjuinais dans son rapport au Président de la république, le 16 sept. 1849 (*V. Moniteur*).

cation de leur nomination, et que, ce délai passé, les évêques nommés seraient institués par le métropolitain, ou, à son défaut, par l'évêque le plus ancien de la province. C'était rompre la hiérarchie catholique et substituer l'autorité temporelle à l'autorité spirituelle, dont émane cependant la juridiction. Mais le Pape protesta deux jours après, déclarant qu'il n'avait pas été libre; et, bien que le nouveau concordat ait été publié par le décret du 13 février 1813 et déclaré obligatoire par le décret du 25 mars 1813, il n'a point été exécuté et a toujours été considéré comme non avenu à cause du vice de son origine.

Le 11 juin 1817, une nouvelle convention, qui devait remplacer le concordat de l'an IX, fut conclue entre le gouvernement de la Restauration et le Pape; mais les réclamations qu'elle excita empêchèrent de la soumettre à la sanction législative, qui était nécessaire bien qu'il fût question d'un traité, parce que ce traité, statuant sur les personnes et sur les choses, créant des charges pour le gouvernement, était aussi une loi de droit public. Le concordat de l'an IX est donc resté la base de la législation sur la religion catholique en France.

461. Il nous reste maintenant à résoudre la question que nous nous sommes posée sur la valeur des anciennes règles de notre droit public religieux, dont l'ensemble est connu sous le nom de *Gallicanisme*.

Ces règles avaient pour objet :

Ou l'autorité du Pape et de l'Église sur les choses temporelles ;

Ou l'autorité de l'État sur les choses de la religion;

Ou l'autorité du Pape et de l'Église sur les choses spirituelles.

Les règles de la première et de la seconde catégorie

ont cessé d'exister, remplacées qu'elles sont par le principe d'indépendance des deux pouvoirs, qui est aujourd'hui la base de notre droit public. En effet, il n'y a plus lieu de régulariser ou de restreindre l'exercice du pouvoir du Pape sur les choses temporelles, puisque, d'après notre droit public, ce pouvoir n'existe plus. Il n'y a pas lieu non plus de rechercher quelle est l'autorité des souverains sur les choses de la religion, puisque l'indépendance des deux pouvoirs est réciproque. Tous les anciens rapports de l'Eglise et de l'Etat ont été violemment brisés par la révolution de 1789, et de nouveaux rapports ont été créés par le concordat de l'an IX; c'est donc à cet acte seulement qu'il faut se reporter. Les règles anciennes sont à notre droit ecclésiastique ce que sont à notre droit civil les coutumes et les lois qui régissaient la France avant 1789; elles ont un intérêt historique et peuvent servir à déterminer l'esprit et le sens de quelques-unes des lois nouvelles; elles peuvent aussi combler quelques lacunes de notre droit positif. Mais, dans l'un et l'autre cas, elles ne doivent être invoquées et appliquées qu'avec une grande réserve, et qu'autant qu'elles sont en harmonie avec les principes, nouveaux en France, de liberté de conscience et des cultes, de séparation et d'indépendance des deux autorités, lesquels dominent aujourd'hui notre droit public (1).

(1) Il suffit de jeter les yeux sur les 83 articles *des libertés de l'Église gallicane*, formulés par Pithou, qui sont le résumé et la substance du droit ancien, pour se convaincre que ce droit est, à de très-rares exceptions près, tout à fait inapplicable aujourd'hui. On y trouve vingt-cinq articles sur l'indépendance du pouvoir temporel, mis désormais hors de toute contestation; huit sur les droits du souverain en matière religieuse, réglés aujourd'hui par le concordat; trois sur les limites des droits du Pape en matière spirituelle, droits que l'autorité civile ne peut régler; vingt-quatre sur les matières bénéficiales, qui ont disparu avec les bénéfices; deux sur

Ainsi, en résumé, le *gallicanisme*, considéré sous le point de vue de notre droit public, a triomphé sur un point : l'indépendance du pouvoir temporel vis-à-vis le pouvoir spirituel. Il a succombé sur un autre : l'autorité du pouvoir temporel en matière spirituelle ou ecclésiastique.

Quant à la détermination de l'autorité du Pape en matière spirituelle, le gallicanisme est une doctrine que nous n'avons point à juger ici, et sur laquelle le pouvoir temporel est incompétent à statuer. De qui, en effet, ce pouvoir aurait-il reçu la mission de décider si le pouvoir du Pape est supérieur à celui du concile général, ou si le pouvoir du concile général est supérieur à celui du Pape? si le jugement du Pape est infaillible et irréformable par lui-même, ou seulement lorsqu'il est confirmé par le consentement de l'Église? Telles sont cependant les principales questions résolues par la déclaration de 1682. L'assemblée du clergé qui

les priviléges spirituels des parlements et des rois de France ; huit sur les moyens de défendre les libertés etc. C'est à cette dernière série que sont empruntés les articles organiques 1, 2, 3, 6, 7, qui ont, comme nous le verrons plus bas, bien moins de portée qu'autrefois, puisque la plupart des droits qu'ils étaient destinés à défendre n'existent plus. Rien de plus singulier, au point de vue de nos idées actuelles, que quelques-unes des propositions de Pithou; il y en a même qui ne peuvent plus être comprises sans un travail d'érudition. C'est surtout en matière bénéficiale que le droit ancien s'est montré fécond, et qu'il s'est efforcé de substituer le pouvoir de l'État au pouvoir de l'Église. Au nombre des *libertés* figurent le droit de *tenir ensemble plusieurs bénéfices* (art. 72); celui *d'inféoder des dîmes à des laïcs* (art. 73); le droit de *régale*, c'est-à-dire le droit pour le roi de conférer les bénéfices non-cures, quand ils vaquent pendant la vacance d'un siége épiscopal, avec l'administration des fruits temporels de l'évêché. Le droit public gallican est aussi peu applicable aujourd'hui que le droit public féodal; l'un et l'autre ont disparu en 1789 devant les principes de liberté et d'égalité qui sont la base de notre droit public moderne. Il nous paraît beaucoup plus utile de consolider et de féconder ces principes que de s'épuiser dans des querelles rétrospectives.

s'est prononcée pour la supériorité du concile sur le Pape n'a pu, malgré son caractère ecclésiastique, décréter un article de foi, mais seulement émettre une opinion (1). En prescrivant d'enseigner la doctrine de la déclaration et en défendant de soutenir la doctrine contraire, Louis XIV est intervenu dans une question qui n'était pas de sa compétence; il a fait un acte d'oppression pour les consciences.

Par une conséquence des mêmes principes, le vingt-quatrième article organique, qui veut que les professeurs choisis pour l'enseignement dans les séminaires souscrivent la déclaration de 1682 et se soumettent à enseigner la doctrine qui y est contenue; le décret du 25 févr. 1810, qui déclare loi générale de l'empire l'édit de Louis XIV et la déclaration de 1682, tombent devant le principe de la liberté de conscience proclamé si souvent depuis 1814 et récemment encore par la Constitution du 14 janvier 1852. L'on a essayé, sous la Restauration, d'imposer aux professeurs des séminaires l'application de cet article; mais le pouvoir a reconnu la justesse des réclamations épiscopales; il a compris qu'il était incompétent pour prescrire l'enseignement d'une doctrine religieuse, et il a laissé sur ce point aux théologiens et aux fidèles la liberté que notre droit public leur garantit.

(1) C'est ce qu'ont reconnu plusieurs de ses membres, qui disaient en écrivant au Pape : « Il n'a pas été dans notre intention de rien *décréter*, et tout ce qu'on a pu croire être un décret ne doit pas être regardé comme tel. »

CHAPITRE XII.

ORGANISATION DES CULTES.

SOMMAIRE.

§ Ier. — *Culte catholique.*

462. Hiérarchie catholique.
463. Circonscriptions ecclésiastiques.
464. Nomination des archevêques, évêques, curés, desservants, etc.
465. Juridiction spirituelle et disciplinaire. — Officialités.
466. Chapitres.
467. Séminaires.
468. Biens ecclésiastiques. — Attribution de ces biens à l'Etat.
469. Concession du concordat quant aux biens ecclésiastiques vendus. — Réorganisation de la propriété ecclésiastique.
470. Police des cultes. — Processions extérieures. — Usage des cloches. — Fêtes. — Sermons.
471. Relations avec la cour de Rome.
472. Conciles. — Synodes.

§ II. — *Cultes calviniste et luthérien.*

473. Règles générales de police communes aux deux cultes.
474. Circonscriptions. — Paroisses. — Consistoires. — Conseil presbytéral.
475. Conseil central calviniste.
476. Nomination des pasteurs calvinistes.
477. Hiérarchie du culte luthérien. — Consistoire supérieur. — Directoire.

§ III. — *Culte israélite.*

478. Ministres du culte israélite.
479. Consistoire central.
480. Consistoires départementaux.
481. Election des membres des consistoires.
482. Élection des rabbins communaux.

§ Ier. — *Organisation du culte catholique.*

462. L'art. 1er du concordat porte que la religion ca-

tholique, apostolique et romaine sera librement exercée en France ; que son culte sera public, en se conformant aux règlements de police que le gouvernement jugera nécessaires pour la tranquillité publique. Le culte catholique est exercé sous la direction des archevêques et évêques dans leurs diocèses, et sous celle des curés dans leurs paroisses. Les priviléges portant exemption ou attribution de la juridiction épiscopale ne sont plus reconnus par le pouvoir temporel. (Art. org. 9, 10.)

463. La circonscription ecclésiastique et la nomination des ministres de la religion, intéressant à la fois l'autorité spirituelle et l'autorité temporelle, ont lieu par le concours de l'une et de l'autre. (Conc., art. 2.) D'après cet article, le Saint-Siége a fait en l'an X, de concert avec le gouvernement, une nouvelle circonscription des diocèses français; la loi du 4 juillet 1821 ayant autorisé l'augmentation des siéges épiscopaux et métropolitains, la circonscription nouvelle a été déterminée d'un commun accord par le Pape et par Louis XVIII; enfin une ordonnance du 2 décembre 1841 et une bulle du Pape des calendes d'octobre 1841 ont érigé en archevêché l'église épiscopale de Cambrai.

La circonscription des paroisses a été faite par les évêques et approuvée par le gouvernement ; elle ne peut être modifiée que de la même manière; il y a au moins une paroisse dans chaque justice de paix. Il peut être en outre établi autant de succursales que le besoin l'exige. Les évêques, de concert avec les préfets, règlent le nombre et l'étendue de ces succursales ; les plans arrêtés sont soumis au gouvernement, et ne peuvent être mis à exécution sans son autorisation. (Conc., art. 9; art. org. 60, 61, 62.)

La France est divisée aujourd'hui en 15 archevêchés

et 65 évêchés. Il existe 3,301 cures de première classe, 27,451 succursales, 682 annexes payées par les habitants, et 875 jouissant d'une indemnité payée par le Trésor; ce qui fait un total de 32,309 cures, succursales ou chapelles publiques.

464. L'Empereur nomme les archevêques et évêques, et le Saint-Siége leur donne l'institution canonique (1). C'est en effet du Souverain Pontife, d'après la croyance catholique, que dérive la *juridiction spirituelle*. Ce principe avait été méconnu par la Constitution civile du clergé, dont l'art. 19 du tit. 2 disait que l'évêque, nommé par les électeurs, ne pouvait s'adresser au Pape pour en obtenir aucune confirmation, mais seulement lui écrire comme au chef visible de l'Eglise universelle, en témoignage de l'unité de foi et de la communion qu'il devait entretenir avec lui. Les archevêques et évêques sont nommés à vie, sauf le cas de déposition canonique. Les prêtres promus à ces fonctions ne peuvent les exercer avant que la bulle portant leur institution ait reçu l'attache du gouvernement, et qu'ils aient prêté en personne, entre les mains de l'Empereur, le serment prescrit par l'art. 6 du concordat. On ne peut être nommé évêque avant l'âge de 30 ans, et si l'on n'est originaire Français. (Conc., 5 et 6; art. org. 16, 17, 18.)

La nomination des curés est faite par les évêques, et doit être agréée par l'Empereur. Les vicaires et desservants sont nommés par l'évêque seul. Les vicaires et desservants peuvent être révoqués par l'évêque qui les a nommés. Les curés sont inamovibles (2), ce qui,

(1) Dans le cas où le chef de l'Etat ne serait pas catholique, la nomination aux évêchés serait réglée par rapport à lui par une nouvelle convention. (Concordat, art. 17.)

(2) Concordat, art. 6, 7 et 10; art. organ. 19, 27, 28, 31. L'inamovi-

d'après les principes généraux du droit, ne ferait point obstacle à la suppression d'une cure et à sa réunion à une autre cure faite par le concours des deux autorités.

Les archevêques consacrent et installent leurs suffragants; en cas d'empêchement ou de refus de leur part, ils sont suppléés par le plus ancien évêque de l'arrondissement métropolitain. Ils veillent au maintien de la foi et de la discipline dans les diocèses dépendants de leur métropole. Ils connaissent des réclamations et des plaintes portées contre la conduite et les décisions des évêques suffragants. (Art. org. 13, 14, 15.)

Les évêques instituent les curés, et les mettent ou les font mettre en possession de leurs cures; ils sont tenus de résider dans leur diocèse; c'est une obligation canonique à laquelle l'art. 20 organique ajoute celle de ne le quitter qu'avec la permission de l'Empereur; ils doivent en visiter annuellement une partie, de manière que dans l'espace de cinq ans ils aient visité le diocèse entier; en cas d'empêchement légitime, la visite peut être faite par un vicaire général. Ils sont chargés de l'organisation des séminaires, dont les règlements doivent être approuvés par l'Empereur; ils en nomment et révoquent les directeurs et professeurs. (*V.* n° 467.)

Les curés sont immédiatement soumis aux évêques dans l'exercice de leurs fonctions; ils ne peuvent sans leur permission ordonner des prières publiques; ils sont tenus de résider dans leurs paroisses. Les vicaires exercent leur ministère sous la surveillance et la direction des curés. Un prêtre, quel qu'il soit, ne peut quitter son diocèse pour aller desservir dans un autre sans la permission de son évêque, et toute fonction est interdite à

bilité des curés a été établie par les canons, admise par notre ancien droit public, et est implicitement reconnue par le concordat, art. 3, et par le 31e art. organique.

celui qui n'appartient à aucun diocèse ; enfin, nul ecclésiastique salarié par l'Etat ne peut toucher son traitement lorsqu'il n'exerce pas de fait dans la commune qui lui a été désignée (1).

465. Les articles organiques se contentent de reconnaître la juridiction des autorités ecclésiastiques en matière spirituelle et de discipline, soit vis-à-vis des ecclésiastiques eux-mêmes, soit vis-à-vis des fidèles; ils se réfèrent, pour l'étendue de cette juridiction et les formes selon lesquelles elle s'exerce, au droit canonique; c'est l'observation judicieuse faite par M. Dufour en ces termes : « Les pouvoirs ecclésiastiques n'éprouvent ni altération ni souffrance dans aucun des éléments qu'ils puisent à leur source divine. Même dans le mode assigné à leur exercice, la puissance publique s'est étudiée à confirmer purement et simplement les règles tracées par les lois de l'Eglise. Quant au fond, et plus ordinairement même en ce qui a trait à la forme pour l'administration et le règlement des matières religieuses, afin de garantir plus de liberté et d'intégrité à leur application, elle a pris soin de s'abstenir d'une reproduction qui pourrait être fautive, et a délaissé les ministres du sacerdoce à chercher eux-mêmes leur guide et leur appui dans le droit canon. Mais la reconnaissance de la juridiction ecclésiastique oblige l'autorité à intervenir pour assurer l'exécution des décisions prises par l'autorité compétente, quand elles sont de nature à produire des conséquences dans le for extérieur. C'est là un des avantages de l'alliance des deux autorités et du mutuel appui qu'elles se prêtent. Ainsi, l'on ne verrait point en France le scandale d'un desservant ré-

(1) Art. org. 29, 30, 31, 33, 34, 40. L. du 23 avril 1833, art. 8. *V.* décr. du 17 nov. 1811 sur le remplacement des titulaires de cures en cas d'absence ou de maladie.

voqué ou interdit par son évêque et conservant malgré cela l'exercice de ses fonctions, scandale qui a eu lieu plusieurs fois en Belgique par suite des principes de séparation absolue entre l'Eglise et l'Etat écrits dans la Constitution de ce pays (1). »

Il existait autrefois sous le nom d'*officialités* des juridictions ecclésiastiques qui s'étendaient à la fois sur les matières spirituelles et sur les matières temporelles; elles ont été supprimées par la loi du 6-7 septembre 1790, t. 14, art. 13. Toute la juridiction contentieuse ayant pour mission la répression canonique des délits spirituels et des infractions à la loi dogmatique, morale ou disciplinaire, appartient aujourd'hui aux évêques; dans l'état actuel de la législation, les *officialités* qui ont été rétablies par plusieurs évêques ne sont que de simples conseils qui n'ont aucun caractère public; leurs décisions n'ont de force qu'autant qu'elles sont adoptées par les évêques. (Avis du Conseil d'Etat du 22 mars 1826, rapporté par M. de Cormenin comme inédit; arr. de la C. imp. de Montpellier, 12 fév. 1851, ministère public. *V.* aussi le *Traité sur les institutions diocésaines*, par Mgr Sibour.)

Il résulte de ce que nous venons de dire que le recours en matière spirituelle ou de discipline purement ecclésiastique doit être porté devant l'évêque; qu'on peut recourir des décisions de l'évêque au métropolitain, et des décisions du métropolitain au Pape. Les deux premiers recours sont rappelés dans les articles organiques (14, 15, 30); le dernier est le droit commun de l'Eglise et la conséquence nécessaire de sa hiérarchie.

466. L'art. 11 du concordat autorise les évêques à

(1) *V.* Traité général du droit administratif appliqué, par M. Dufour, 1re éd., t. 2, p. 488 et suiv.

avoir dans leur cathédrale un *chapitre* dont les membres portent le titre de chanoines, et le 35e article organique soumet l'établissement et l'organisation de ces corps à l'autorisation du gouvernement. Tous les évêques et archevêques ont usé du droit que leur donnait le concordat. Le chapitre est le conseil administratif de l'évêque, qui prend son avis sans être obligé de s'y conformer. En cas de vacance du siége, le chapitre est tenu d'en donner immédiatement avis au gouvernement, d'élire et de soumettre à l'agrément de l'Empereur des vicaires généraux capitulaires pour gouverner le diocèse pendant la vacance; c'est l'ancienne règle, que l'art. 36 des organiques avait méconnue, et que le décret du 28 février 1810 a rétablie. Les chapitres sont des personnes morales qui peuvent posséder, acquérir, aliéner, etc., etc. (*V.* L. du 2 janv. et ord. du 2 avril 1817.) (1).

467. Le concordat autorisait chaque évêque à avoir pour l'instruction des jeunes ecclésiastiques un *séminaire* dans son diocèse (art. 11). Le 22e article organique porte que les évêques sont chargés de l'organisation de leurs séminaires, sous l'approbation du chef de l'Etat. Une loi du 23 ventôse an XII sur l'établissement des séminaires disait que les directeurs et professeurs seraient nommés par l'Empereur, sur les indications qui seraient données par l'archevêque et les évêques suffragants; mais cette disposition a été avec raison abrogée par l'art. 3 du décret du 17 mars 1808, organique de l'Université, qui s'exprime ainsi: « L'in-
» struction dans les séminaires dépend des archevêques
» et évêques, chacun dans son diocèse. Ils en nomment

(1) Un chapitre spécial a été créé à Saint-Denis par le décret du 20 février 1806; son organisation a été modifiée par l'ord. du 23 déc. 1816.

» et révoquent les directeurs et professeurs. » En effet, les évêques sont chargés de veiller au maintien de la foi; ils sont responsables de la pureté des doctrines enseignées dans les séminaires; il fallait donc leur donner le droit d'en choisir et d'en révoquer les organes. Les séminaires constituent des personnes morales aptes à acquérir. (Ord. du 2 avril 1817.) Des écoles secondaires ecclésiastiques, spécialement consacrées aux jeunes gens qui se destinent à l'état ecclésiastique, ont été autorisées par le décret du 9 avril 1809, art. 4; 15 nov. 1811, art. 24 et suiv.; elles ont reçu différents priviléges des ord. des 5 octobre 1814, 16 juin 1828 : cette dernière a été modifiée par l'ordonnance du 30 sept. 1830. Les écoles secondaires ecclésiastiques, appelées aussi *petits séminaires*, sont sous la direction des évêques, qui en nomment les supérieurs et directeurs; elles constituent aussi des personnes morales. (Ord. du 5 oct. 1814, art. 7, du 2 avril 1817.) L'art. 70 de la loi du 15 mars 1850 sur l'instruction publique confirme la législation spéciale aux petits séminaires, qu'il qualifie d'*écoles secondaires ecclésiastiques;* il maintient ceux qui existent en les soumettant à la surveillance de l'Etat, et porte qu'il ne pourra en être établi de nouveaux sans l'autorisation du gouvernement.

468. Les biens ecclésiastiques avaient, en 1789, une valeur considérable. Cette riche proie tenta l'Assemblée constituante, dont la majorité se laissa convaincre par des sophismes qui, rajeunis et légèrement modifiés de nos jours, ont servi à attaquer la propriété individuelle, après avoir triomphé de la propriété collective. Cependant l'Assemblée, après avoir mis, par un décret du 2 novembre 1789, tous les biens ecclésiastiques à la disposition de la nation, ajouta, par

un reste de justice : « à la charge de pourvoir d'une » manière convenable aux frais du culte, à l'entretien » de ses ministres et au soulagement des pauvres..... » Dans la disposition à faire pour subvenir à l'entretien » des ministres de la religion, il ne pourra être assuré à » la dotation d'aucune cure moins de douze cents livres » par année, non compris le logement et le jardin en » dépendant. » Mais, ainsi que cela arrive toujours quand on entre dans la voie de l'injustice, il se présenta de nouveaux logiciens qui trouvèrent le moyen de s'affranchir de la charge, tout en conservant l'émolument. La Constitution de 1793 proclamait le libre exercice des cultes ; il fut facile de prouver à la Convention que chacun devait payer les frais du culte qu'il professait. En conséquence, l'art. 1er du décret du 2e jour des *sans-culottides* an II porte : « La république française » ne paye plus les frais ni les salaires d'aucun culte. » De modiques pensions accordées par le décret du 2 frimaire an II aux ecclésiastiques qui avaient abdiqué ou abdiqueraient leurs fonctions furent étendues aux *ci-devant ministres* des cultes qui les avaient continuées. (Art. 1, 2, 3.)

469. Telle était la situation de l'Église de France au moment du concordat : son patrimoine avait été confisqué et vendu comme bien national; les édifices, même ceux consacrés au culte, étaient entre les mains de l'État ; quelques-uns avaient aussi été vendus. Le Pape déclare, dans l'article 13 du concordat, que, « pour le bien de la paix et le rétablissement de la » religion catholique, ni lui ni ses successeurs ne troubleront en aucune manière les acquéreurs des biens ec- » clésiastiques aliénés, et qu'en conséquence la propriété » de ces mêmes biens, les droits et revenus y attachés, » demeureront incommutables dans leurs mains ou celles

» de leurs ayants cause. » Le gouvernement, de son côté, accomplissant l'obligation que s'était imposée l'Assemblée nationale, promet d'assurer un traitement convenable aux évêques et aux curés; il permet aussi de faire des fondations en faveur des églises, sauf la nécessité d'une autorisation spéciale pour l'acceptation. (Conc., 13, 14, 15; art. org. 73; l. 2 janv. et ord. du 2 avril 1817.) En conséquence de ces dispositions, les édifices anciennement destinés au culte ont été remis à la disposition des évêques, à raison d'un édifice par cure et par succursale (1). Dans les paroisses où il n'y avait point d'édifices disponibles, l'évêque a dû se concerter avec le préfet pour désigner un édifice convenable. Les conseils généraux des départements doivent procurer un logement aux évêques et aux archevêques. Les presbytères et les jardins attenants non aliénés ont été rendus aux curés et aux desservants; à leur défaut, les communes sont obligées de leur procurer un logement et un jardin. Enfin, quoique les fonctions ecclésiastiques soient gratuites, les évêques déterminent, par des règlements approuvés par le gouvernement, les oblations que les ministres du culte sont autorisés à recevoir à l'occasion de leurs fonctions. L'entretien, la conservation des temples, la gestion des biens des églises, sont confiés à des administrations qui portent le nom de *fabriques*. (Conc., 12; art. org. 69, 71, 72, 75, 76, 77, et décr. du 30 décembre 1809.) Les articles organiques 73 et 74, en permettant de faire des fondations ayant pour objet l'entretien des ministres et l'exercice du culte, voulaient

(1) Il n'appartient qu'à l'Empereur et au Conseil d'Etat d'interpréter les décrets ou ordonnances qui ont affecté des domaines nationaux au service du culte, ou en ont concédé la propriété aux départements. (Arrêt du Conseil du 25 août 1841. Départ. de la Manche.)

qu'elles ne pussent avoir lieu qu'en rentes sur l'État, et que les seuls immeubles affectés à des titres ecclésiastiques ou possédés par les ministres du culte à raison de leurs fonctions, fussent les presbytères et les jardins attenants. Ils ont été abrogés par le décret du 6 nov. 1813 et par la loi du 2 janv. 1817, qui autorise tout établissement ecclésiastique reconnu par la loi à accepter et à acquérir, avec les autorisations requises, des biens meubles, immeubles ou des rentes. L'ordonnance du 2 avril 1817 considère comme établissements ecclésiastiques les archevêchés, les évêchés, les chapitres, les grands et les petits séminaires, les cures, les succursales et les fabriques.

470. Nous avons vu que l'art. 1er du concordat a réservé au gouvernement le droit de faire des règlements de police relatifs au culte. Les articles organiques contiennent plusieurs dispositions à cet égard.

Lorsqu'il existe dans une ville des temples destinés à différents cultes, les cérémonies religieuses ne peuvent avoir lieu hors des édifices qui leur sont consacrés, dans la crainte des désordres auxquels elles pourraient donner lieu. (Art. org. 45.) Mais cette disposition, d'après une circulaire du ministre de l'intérieur du 30 germinal an XI, ne s'applique que dans les villes où il y a une église consistoriale reconnue par le gouvernement. Or, aux termes du 16e article organique des cultes protestants, une église consistoriale suppose six mille âmes de la même communion. Quelquefois l'église, même consistoriale, n'est érigée que sous la condition que les cérémonies extérieures continueront à avoir lieu. Par une raison de haute convenance, le même temple ne peut servir à deux cultes différents. Enfin, l'évêque et le préfet doivent se concerter sur la manière

d'appeler les fidèles au service divin par le son des cloches. (*Id.*, 48.) (1).

Il existait autrefois un grand nombre de fêtes dont la célébration était obligatoire pour les fidèles; un indult du cardinal Caprara, du 9 avril 1802, approuvé et publié par un arrêté du Conseil du 19 avril 1802, les a réduites aux dimanches et aux quatre fêtes de Noël, de l'Ascension, de l'Assomption et de la Toussaint.

Lorsque le gouvernement ordonne des prières publiques, les évêques se concertent avec les autorités civiles et militaires pour le jour, le mode et l'heure de

(1) Nous croyons devoir donner le texte d'un avis du comité de législation du Conseil d'Etat, en date du 17 juin 1840, qui pose les véritables principes et résout les difficultés relatives à l'usage des cloches :

« Les membres du Conseil d'Etat, composant le comité de législation... » ....., sont d'avis : 1° que les cloches des églises sont spécialement » affectées aux cérémonies de la religion; d'où il suit qu'on ne peut en » exiger l'emploi pour les célébrations concernant les personnes étrangères au culte catholique, ni pour l'enterrement de celles à qui les » prières de l'Eglise auraient été refusées selon les règles canoniques; » 2° que le curé ou desservant doit avoir seul la clef des cloches, comme » il a celle de l'église, et que le maire n'a pas le droit d'en avoir une » seconde; 3° que les usages existant dans les diverses localités relativement au son des cloches des églises, s'ils ne présentent pas de graves » inconvénients, et s'ils sont fondés sur de vrais besoins, doivent être » respectés et maintenus; 4° qu'à cet égard le maire doit se concerter avec » le curé ou desservant; que les difficultés qui pourraient s'élever entre » eux sur l'application de cette règle doivent être soumises à l'évêque et au » préfet, lesquels s'entendent pour les résoudre et empêcher que rien ne » trouble sur ce point la bonne harmonie qui doit régner entre l'autorité » ecclésiastique et l'autorité municipale; ..... 7° que, dans les cas d'un » péril commun qui exigent un prompt secours, ou dans les circonstances pour lesquelles les dispositions de lois ou de règlements ordonnent des sonneries, le curé ou desservant doit obtempérer aux » réquisitions du maire, et qu'en cas de refus, le maire peut faire sonner » les cloches de son autorité propre.» (V. *Journal des fabriques*, t. 6, p. 354.)

des prières (1). Les curés, aux prônes des messes paroissiales, doivent prier et faire prier pour la prospérité de la France et pour l'Empereur; ils ne doivent se permettre dans leurs instructions aucune inculpation directe ou indirecte soit contre les personnes, soit contre les autres cultes autorisés par l'Etat, ni faire au prône aucune publication étrangère à l'exercice du culte, si ce n'est celles qui sont autorisées par le gouvernement. Quant aux prédications solennelles appelées *sermons* et à celles connues sous le nom de *stations* de l'avent et du carême, elles ne peuvent être faites que par des prêtres qui en ont obtenu l'autorisation spéciale de l'évêque. (Art. org. 50 à 55.)

471. La lutte contre le droit public du moyen âge a donné naissance, sous l'ancienne monarchie, à des mesures de méfiance contre tout ce qui émanait de la cour de Rome et même des conciles généraux; quelques-unes de ces mesures ont été reproduites soit dans les articles organiques, soit dans le Code pénal. Ainsi, aux termes des articles organiques 1 et 3, les décrets des synodes étrangers, même ceux des conciles généraux, ne sont publiés en France qu'après que le gouvernement a examiné leurs formes et leur conformité avec les lois, droits et franchises de l'empire, et tout ce qui dans leur publication pourrait altérer ou intéresser la tranquillité publique; aucune bulle, aucun bref, rescrit, décret, mandat, aucune provision, signature servant de provision, en un mot, aucune expédition de la cour de Rome n'est reçue, publiée, imprimée, ni mise à exécution sans l'autorisation du gouvernement.

Par un motif analogue, « aucun individu se disant » nonce, légat, vicaire ou commissaire apostolique, ou

(1) Art. org. 41, 49, 57; arrêté du 29 germ. an X. *V.* aussi un avis du comité de législation du Conseil d'Etat du 17 juin 1840.

» se prévalant de toute autre dénomination, ne peut » exercer sur le sol français ni ailleurs aucune fonction » de l'Eglise gallicane sans l'autorisation de l'Empereur. » —Aucun étranger ne peut être employé dans les fonc- » tions du ministère ecclésiastique sans l'autorisation du » gouvernement. » (Art. org. 2 et 32.) La correspondance des ministres des cultes avec les cours ou puissances étrangères sur des matières de religion, sans l'autorisation du gouvernement, est punie par les articles 207 et 208 du Code pénal.

Ces règles, qui ont été faites dans des circonstances bien différentes de celles dans lesquelles se trouvent aujourd'hui l'Eglise et l'Etat, pour prévenir des dangers qui n'existent plus, doivent être conciliées avec le principe de la liberté de conscience, qui échappe à l'action de la loi civile, et avec celui de la liberté des cultes, auquel la loi n'a point entendu déroger. Le gouvernement lui-même l'a compris dans ce sens, car, sur les réclamations élevées par le Pape et par le concile des évêques français réunis à Paris, le décret du 28 février 1810, rappelant une exception admise autrefois, décide que les brefs de la pénitencerie, pour le for intérieur seulement, pourront être exécutés sans autorisation.

L'auteur du *Traité de l'administration temporelle des paroisses*, M. l'abbé Affre (depuis archevêque de Paris, mort en 1848 sur les barricades), fait observer, p. 401, que l'usage général des églises de France est que les évêques correspondent librement avec le Souverain Pontife, soit pour le consulter sur des cas de conscience, soit pour en obtenir des indults ou des dispenses particulières en faveur des individus qui désirent contracter mariage dans les degrés prohibés par les lois canoniques; que cela s'est pratiqué ainsi depuis

le concordat. Il ajoute que les bulles du jubilé pour 1833, et les lettres encycliques de 1832 et 1834, qui intéressaient toute l'Eglise de France, ont été publiées sans l'autorisation du Conseil d'Etat, qui n'examine plus aujourd'hui que les bulles d'institution canonique. Il faut ajouter celles qui touchent au droit public ecclésiastique tel qu'il résulte du concordat (1).

472. Le 4e article organique porte qu'aucun concile national ou métropolitain, aucun synode diocésain, aucune assemblée délibérante ne peut avoir lieu sans la permission expresse du gouvernement. L'article 8 de la Constitution du 4 novembre 1848 ayant décidé d'une manière générale « que les citoyens avaient le » droit de s'associer, de s'assembler paisiblement et sans » armes, » les évêques français considérèrent le 4e article organique comme abrogé, et provoquèrent la réunion de plusieurs conciles provinciaux. Le gouvernement ne partagea pas cette opinion ; mais, par un décret postérieur à la convocation des conciles et synodes, il autorisa, *pendant l'année* 1849, les conciles métropolitains et les synodes diocésains que les archevêques et évêques jugeaient utiles de tenir en leur métropole ou diocèse pour le règlement des affaires qui, dans l'ordre spirituel, touchent à l'exercice du culte et à la discipline intérieure du clergé. Ce décret a été prorogé par les décrets des 22 mai 1850, 2 septembre 1852, et en dernier lieu par le décret du 8 janvier 1853, qui, comme les précédents, limite l'autorisation à une année.

(1) *V.* aussi M. Batbie, *Doctrine et jurisprudence en matière d'appel comme d'abus*, p. 109.

§ II. — *Organisation des cultes calviniste et luthérien* (1).

473. Il existe en France deux sortes de chrétiens dissidents, les protestants réformés ou *calvinistes*, et les protestants de la confession d'Augsbourg ou *luthériens*.

Les cultes protestants ont été l'objet de dispositions organiques insérées à la suite de celles relatives au culte catholique, et qui présentent quelque analogie avec ces dernières. Ces dispositions ont été modifiées par un décret du 26 mars 1852. Les ministres de ces différents cultes doivent être Français, et ne peuvent avoir de relations avec aucune puissance ni aucune nation étrangère. Le principe protestant détruisant toute autorité spirituelle, toute foi commune, pour y substituer la raison individuelle, le gouvernement, dont l'appui donne seul une consistance aux églises reposant sur ce principe, a le droit de soumettre à son contrôle les manifestations d'une foi toujours variable. Aussi, d'après les articles organiques 4 et 5, les décisions doctrinales ou dogmatiques, les formulaires sous le titre de confession ou sous tout autre titre, ne peuvent être publiés ou devenir la matière de l'enseignement avant que le gouvernement en ait autorisé la publication. Aucun changement n'a lieu dans la discipline sans la même autorisation. Tout ce qui est relatif au traitement, à la faculté de faire des fon-

(1) Les articles organiques des cultes protestants, quoique contenus dans la même loi, sont distincts des articles organiques du culte catholique et forment une série particulière de numéros. Les indications que nous donnons ici renvoient à cette seconde série.

dations, est commun au culte protestant et au culte catholique. (Art. org. 8.)

474. L'unité de circonscription religieuse pour les deux cultes protestants est *la paroisse* ou *section d'église consistoriale*. Il y a une paroisse partout où l'État rétribue un ou plusieurs pasteurs. Leur nombre ne peut être augmenté sans l'autorisation du gouvernement. (Org. 19, 34.) Chaque paroisse est administrée, sous l'autorité du *consistoire*, par un conseil presbytéral composé de quatre membres laïques au moins et de sept au plus, présidé par le pasteur ou l'un des pasteurs. Les membres du conseil sont élus par les membres de l'église portés sur le registre paroissial, et renouvelés par moitié tous les trois ans. (Décr. du 26 mars 1852, art. 1er.)

La réunion d'un nombre de paroisses déterminé par le gouvernement et renfermant au moins 6,000 âmes forme une circonscription consistoriale. (Art. org. 16, 34.) Le consistoire se compose du conseil presbytéral du chef-lieu de la circonscription, dont le nombre des membres est doublé, de tous les pasteurs du ressort et d'un délégué laïque nommé par chaque conseil presbytéral. (Décr., 2.) Il est renouvelé tous les trois ans par moitié, comme le conseil presbytéral. Après chaque renouvellement, il élit son président parmi les pasteurs qui en sont membres. Le président doit, autant que possible, résider au chef-lieu du ressort. (Décr., 3.) Les protestants des localités où le gouvernement n'a pas attaché de pasteurs sont rattachés administrativement au consistoire le plus voisin. (Décr., 4.) Le consistoire veille au maintien de la discipline, à l'administration des biens de l'église, à celle des deniers provenant de l'aumône. (Org. 20, 34.) Il se réunit aux

époques déterminées par l'usage, et ne peut avoir de réunion extraordinaire sans l'autorisation du sous-préfet, ou du maire en cas d'absence du sous-préfet. (Org. 22, 34.) L'âge de la consécration des ministres est 25 ans. (Décr. du 25 mars 1807.)

475. Ici cesse la communauté de régime entre les deux cultes protestants. Les églises calvinistes sont représentées à Paris, auprès du gouvernement et de l'Empereur, par un conseil central qui s'occupe des questions d'intérêt général dont il est chargé par l'administration et les églises. Il est composé pour la première fois de notables protestants nommés par le gouvernement et des deux plus anciens pasteurs de Paris. (Décr. du 26 mars 1852, 6.)

476. Les pasteurs calvinistes sont nommés par les consistoires sur la présentation facultative d'une liste de trois candidats faite dans l'ordre alphabétique par le conseil presbytéral. (Décr., 5.) Ils ne peuvent être destitués qu'autant que le gouvernement approuve les motifs de la destitution. (Art. org. 25.) Les professeurs des facultés de théologie sont nommés par l'Empereur sur le vu des votes des consistoires recueillis par le conseil central, et de l'avis du ministre des cultes. (Art. org. 11, et décr. du 26 mars 1852, art. 7.)

477. Les paroisses et les consistoires de la *confession d'Augsbourg* sont divisés en inspections qui sont visitées par des inspecteurs ecclésiastiques nommés par le gouvernement. Ils sont placés sous l'autorité du *consistoire supérieur général* et du *directoire*.

Le consistoire supérieur est composé de deux députés laïques par inspection, de tous les inspecteurs ecclésiastiques, d'un professeur de séminaire délégué par ce corps, du président du directoire, qui est de droit

président du consistoire supérieur, et du membre laïque du directoire nommé par le gouvernement. (Décr. du 26 mars 1852, art. 8, 9, 12.)

Le directoire est composé du président, d'un membre laïque et d'un inspecteur ecclésiastique nommés par le gouvernement, de deux députés nommés par le consistoire supérieur. (Décr., 11.)

Le consistoire supérieur veille au maintien de la constitution et de la discipline de l'Eglise. Il fait ou approuve les règlements concernant le régime intérieur, et juge en dernier ressort les difficultés auxquelles leur application peut donner lieu. Il approuve les livres et formulaires liturgiques qui doivent servir au culte et à l'enseignement religieux. Il a le droit de surveillance et d'investigation sur les comptes des administrations consistoriales; il entend le compte de gestion du directoire. Il se réunit au moins une fois l'an, convoqué par le gouvernement soit sur la demande du directoire, soit d'office. (Décr., art. 10.)

Le directoire exerce le pouvoir administratif; il nomme les pasteurs et soumet leur nomination au gouvernement. Il nomme les suffragants ou vicaires, et propose aux fonctions d'aumônier pour les établissements civils qui en sont pourvus. Il autorise ou ordonne, avec l'agrément du gouvernement, le passage d'un pasteur d'une cure à une autre. Il exerce la haute surveillance sur l'enseignement et la discipline du séminaire et du collége protestant dit *gymnase*. Il nomme les professeurs du gymnase, sous l'approbation du gouvernement, et ceux du séminaire, sur la proposition de ce dernier corps. Il donne son avis motivé sur les candidats aux chaires de la faculté de théologie. (Décr., 11, 12.)

Le consistoire supérieur et le directoire siégent à Stras-

bourg ; ils sont représentés à Paris auprès du gouvernement et de l'Empereur, dans les circonstances officielles, par le consistoire de Paris, auquel le directoire peut adjoindre un notable laïque résidant à Paris. (Décr., 15.)

§ III. — *Organisation du culte israélite.*

478. Le culte israélite, dont il n'était pas question dans le décret du 18 germinal an X qui ne concernait que les cultes chrétiens, a été organisé par des décrets des 17 mars, 11 décembre 1808, et réorganisé par une ordonnance du 25 mai 1844, qui établit un *consistoire central* siégeant à Paris, des *consistoires départementaux* s'étendant sur un ou plusieurs départements, de manière que chacun d'eux comprenne deux mille âmes au moins de population israélite. Ce culte est exercé par des *grands rabbins*, des *rabbins communaux* et des *ministres officiants*. (Ord. du 25 mai 1844, art. 1, 2, 3.)

479. Le consistoire central se compose d'un grand rabbin nommé à vie, et d'autant de membres laïques qu'il y a de consistoires départementaux. La nomination du grand rabbin est faite par des délégués nommés par les assemblées de notables de toutes les circonscriptions, et approuvée par l'Empereur. Les laïques sont élus, sous l'agrément de l'Empereur, pour trois ans, par les notables des circonscriptions consistoriales, et choisis parmi les notables résidant à Paris. Ils sont renouvelés tous les quatre ans par moitié, et sont rééligibles. (*Ibid.*, art. 5, 6, 7, 8, 9, 13, 24, 39, 40.)

480. Chaque consistoire départemental se compose du grand rabbin de la circonscription et de quatre membres laïques, dont deux au moins sont choisis parmi les habitants de la ville où siége le consistoire. Le grand

rabbin et les membres laïques sont élus par l'assemblée des notables de la circonscription, sous l'approbation de l'Empereur. La durée des fonctions des membres laïques est de quatre ans. Le renouvellement a lieu par moitié tous les deux ans; les membres sortants peuvent être réélus. (*Ibid.*, art. 14, 15, 16, 17, 24 et 45.) Le consistoire central et les consistoires départementaux peuvent être dissous, le premier par un décret de l'Empereur, les autres par un arrêté du ministre des cultes. (*Ibid.*, art. 13-23.)

481. Dans chaque circonscription consistoriale il existe un corps de notables chargé de faire les élections indiquées plus haut. La composition de ce corps est réglée par les art. 25 à 31 de l'ordonnance du 25 mai 1844. La forme des assemblées et l'élection des membres du consistoire sont réglées par les art. 31 à 38. Les difficultés qui s'élèvent sur la composition de la liste des notables sont jugées en premier ressort par les préfets, et en second ressort par le ministre des cultes, par la voie administrative. (*Ibid.*, art. 29.) Celles relatives aux élections sont jugées en premier ressort par le ministre des cultes. (*Ibid.*, art. 34.)

482. Les rabbins communaux sont élus par une assemblée de notables désignés par le consistoire départemental, sous l'approbation du ministre des cultes. (*Ibid.*, art. 48.) Les simples ministres officiants sont nommés de la même manière, mais seulement sous l'approbation du consistoire central. (*Ibid.*, art. 51.) (*Voir*, pour l'organisation et les attributions du consistoire central, art. 9 à 13; des consistoires départementaux, art. 17 à 23; pour les attributions du grand rabbin du consistoire central, art. 38 à 45; des grands rabbins des consistoires départementaux, art. 43 à 46; des rabbins communaux, des ministres officiants, du

mohel et *schohet*, art. 46 à 53; pour les règles de police du culte, art. 53 à 60; pour l'établissement des nouvelles circonscriptions rabbiniques et les modifications à faire aux anciennes, art. 60 à 64, et le décret du 11 décembre 1808, inséré à la suite de l'ordonnance, qui est maintenu par l'art. 4.)

CHAPITRE XII.

DES APPELS COMME D'ABUS.

SOMMAIRE.

483. Nature et origine des appels comme d'abus.
484. Différence de cette institution dans le droit ancien et le droit nouveau.
485. *Premier cas d'abus.* — Usurpation ou excès de pouvoir.
486. *Deuxième cas.* — Contravention aux lois et règlements de l'Etat.
487. *Troisième cas.* — Infraction des règles consacrées par les canons reçus en France.
488. *Quatrième cas.* — Attentat aux libertés, franchises et coutumes de l'Eglise gallicane.
489. *Cinquième cas.* — Oppression, injure, scandale, etc.
490. Le refus de sacrements doit-il donner lieu au recours comme d'abus?
491. *Quid* du refus de sépulture ecclésiastique?
492. *Sixième cas.* — Atteinte à la liberté des cultes et de ses ministres.
493. Qui peut exercer le recours comme d'abus? — Sa forme et ses effets.
494. Cas où le recours devant le Conseil d'Etat est préjudiciel à l'action publique.

483. *L'appel comme d'abus* était un recours exercé devant le Roi ou son parlement contre la décision d'une autorité ecclésiastique; il a pris naissance dans le conflit qui existait entre le pouvoir spirituel et le pouvoir temporel, et il a été dans les mains de ce dernier un moyen puissant de réaction contre le système de la

suprématie temporelle de l'Eglise. Les autorités ecclésiastiques jouissaient, dans beaucoup de cas, d'une délégation du pouvoir temporel; mais leurs décisions, même en matière spirituelle, avaient besoin, pour être rendues exécutoires dans le for extérieur, du concours du souverain. Il fut donc facile d'introduire le contrôle du Roi ou de son parlement, et de l'étendre ensuite par des empiétements successifs à des actes purement spirituels. Ce fut d'abord par la voie de la *plainte*, et ensuite par le moyen d'un *appel régulier*, que l'on saisit le parlement; cette dernière forme, qui a fini par prévaloir, a fait donner à ce recours le nom d'*appel comme d'abus*. Voici, suivant Pithou et son commentateur Dupuy, dans quels cas il avait lieu : « Les appellations » précises comme d'abus, que nos pères ont dit estre » quand il y a entreprise de iurisdiction ou attentat contre » les saincts décrets et canons reçeus en ce royaume, » droits, franchises, libertez et priuilége de l'Eglise gal- » licane, concordats, édits et ordonnances du Roy, arrests » de son parlement; bref, contre ce qui est non-seulement » de droict commun, diuin ou naturel, mais aussi des » prérogatiues de ce royaume et de l'Eglise d'iceluy (1). »

Dupuy, commentateur de Pithou, ajoute : « L'ordre » ancien reçeu en ce royaume de se pouruoir pardeuers » le Roy ou ses iuges en matière ecclésiastique, par la » plainte ou par appellation comme d'abus, a son vrai » fondement sur ces deux maximes très-certaines :

» 1° Que le Roy est exécuteur et protecteur des » saincts canons;

» 2° Qu'il a puissance de faire des loix et ordon- » nances concernant la police extérieure de l'Eglise. »

(1) Art. 69 des libertés de l'Eglise gallicane prouvées et commentées par Pithou.

Telle est l'institution que le décret du 18 germinal an X a rétablie par son art. 6 dans les termes suivants, en l'appliquant pour l'avenir à tous les cultes :

« Il y aura recours au Conseil d'Etat dans tous les cas d'abus de la part des supérieurs et autres personnes ecclésiastiques.

» Les cas d'abus sont : l'usurpation ou l'excès de pouvoir, la contravention aux lois et règlements de la république, l'infraction des règles consacrées par les canons reçus en France, l'attentat aux libertés, franchises et coutumes de l'Eglise gallicane, et toute entreprise ou tout procédé qui, dans l'exercice du culte, peut compromettre l'honneur des citoyens, troubler arbitrairement leur conscience, dégénérer contre eux en oppression ou en injure, ou en scandale public. »

484. Quoiqu'il y ait une certaine analogie dans les termes entre le droit ancien et le droit nouveau, il est facile, à l'aide des principes que nous avons exposés ci-dessus, de voir en quoi ils diffèrent. Le principe fondamental est le même sans doute, mais les changements essentiels survenus dans l'état de la société, et par suite dans son droit public, en ont considérablement modifié l'application.

Le premier devoir de l'autorité à laquelle est confiée la défense de la société est de protéger les principes sur lesquels elle repose. Dans l'ancienne France, la foi catholique était la base de la société et la source du droit public et privé. L'autorité royale devait donc prêter un appui continuel et efficace à la foi et à la discipline de l'Eglise catholique. Aussi voyons-nous qu'elle donnait effet, dans le for extérieur, aux décisions des autorités ecclésiastiques, et que, conformément aux lois du pays qui étaient une émanation de la volonté générale, elle frappait ceux qui n'étaient pas seulement

les ennemis de l'Eglise, mais aussi les ennemis de l'Etat, puisque l'Etat n'était que le développement extérieur de la foi, de la morale et de la discipline catholiques. A cette époque, le souverain pouvait donc recevoir le titre de *protecteur des saints canons* et d'*évêque extérieur*. Il était associé en quelque sorte à l'autorité de l'Eglise, qu'il représentait dans les choses temporelles; et dans ces temps de foi et de soumission, l'exercice d'une pareille autorité était sans danger de la part de souverains qui s'honoraient du titre de *fils aînés* de l'Eglise. Les institutions auxiliaires de la royauté étaient organisées conformément à ces principes. Il fallait, pour exercer les fonctions publiques, partager la foi commune; les conseillers aux parlements devaient en outre avoir fait une étude spéciale des *canons*, qu'ils pouvaient être appelés à appliquer, et ces corps comptaient dans leur sein un grand nombre de membres pris dans les rangs du clergé... « Bien que le parlement entier soit un corps laïque, dit l'abbé Fleury (Inst. eccl., t. 2, p. 214), une grande partie des officiers sont nécessairement clercs, et par conséquent on les répute instruits des canons, et zélés pour la discipline de l'Eglise. »

Quelle que soit l'opinion que l'on ait sur le système de notre ancien droit public, on est obligé d'admettre que ses différentes institutions, pour être bien comprises, ne doivent pas être considérées isolément, mais dans leurs rapports les unes avec les autres, et que par conséquent l'une de ces institutions transportée dans un système nouveau, très-différent de l'ancien sur plusieurs points essentiels, doit recevoir dans son application des modifications sérieuses. C'est ce qu'il nous reste à expliquer.

Depuis 1789, la base du droit public est la liberté

des cultes et la protection de ceux qui sont reconnus par l'Etat, c'est-à-dire l'indifférence religieuse, sauf le droit d'empêcher l'introduction de cultes nouveaux. Il n'y a plus de *religion de l'Etat*; l'autorité n'a pas plus mission de défendre la foi et la discipline catholiques que la foi et la discipline des Eglises juive et protestante; elle les protége sans doute contre l'outrage et l'insulte, mais c'est une protection de police et non de foi. Par conséquent, le souverain ne peut plus être appelé *protecteur des saints canons*, *évêque extérieur*, parce qu'il n'est pas plus le protecteur des canons de l'Eglise catholique que des règles de la discipline luthérienne, pas plus *évêque* extérieur que *rabbin* extérieur. Les décisions purement spirituelles n'ont pas en général d'effet dans le for extérieur; on ne s'informe pas de la foi des citoyens; ils sont admis sans distinction de croyance à toutes les fonctions publiques. Enfin, les différents corps de l'Etat, dont les membres sont choisis sans distinction de croyance, sont parfaitement impropres à prononcer sur les choses de foi et de discipline; c'est là proprement la mission des organes de la juridiction ecclésiastique, dont les décisions ne sont plus mises à exécution par l'autorité temporelle, sauf dans quelques cas formellement prévus par le concordat.

Il ne résulte pas de ce que nous venons de dire que l'institution des *appels comme d'abus* n'existe plus, mais seulement qu'elle ne peut plus avoir aujourd'hui les conséquences qu'on lui attribuait à tort ou à raison avant 1789. Aujourd'hui le pouvoir temporel n'a d'action sur l'autorité ecclésiastique que dans trois cas : 1° si l'autorité ecclésiastique sort de sa sphère et entre dans la sienne; 2° s'il s'agit d'une *matière mixte* où son intervention soit appelée par les règles posées dans le

concordat; 3° si un acte de l'autorité ecclésiastique est accompagné de faits répréhensibles.

Nous allons reprendre successivement toutes les dispositions de l'art. 6 de la loi du 18 germinal an X, et déterminer d'après les principes que nous venons d'exposer le sens des termes souvent trop généraux dont il se sert.

485. 1° *Usurpation ou excès de pouvoir*. — Le principe de l'indépendance des deux autorités veut que chacune d'elles se renferme dans sa sphère; l'ordre est troublé par les usurpations de l'une sur l'autre, et le chef de l'Etat intervient alors pour réprimer ce trouble (1). Les cas d'usurpation ou d'excès de pouvoir prévus par l'art. 6 de la loi du 18 germinal an X pouvaient être assez fréquents lorsque le clergé formait dans l'Etat un ordre puissant, revêtu de nombreux priviléges, jouissant de juridictions spéciales qui statuaient sur un grand nombre de matières temporelles ou mixtes, ayant même quelquefois l'autorité des seigneurs féodaux; mais aujourd'hui que les ecclésiastiques sont soumis comme les autres citoyens au droit commun, sauf quelques exceptions dérivant de la nature de leurs fonctions, aujourd'hui que le clergé n'a qu'une juridiction spirituelle, il arrivera rarement qu'il empiète sur les attributions du pouvoir temporel. Il est évident que si cela avait lieu, le recours comme d'abus serait fondé. Quant à l'excès de pouvoir dans l'ordre purement spirituel, il n'est pas de nature à être réprimé par le Conseil d'Etat, mais bien par les supérieurs ecclésiastiques, seuls juges compétents dans cette matière. C'est d'après ce principe que le Conseil d'Etat repousse les réclamations de prêtres interdits par leurs évêques; une telle réclamation

(1) Nous avons déterminé, n° 453, les attributions, et, n°s 464 et 465, les organes des autorités spirituelle et temporelle.

ne peut être portée que devant les juges de la hiérarchie spirituelle. Un arrêt du 19 fév. 1840 (Fournier) porte : « Considérant que l'interdit est une peine canonique dont l'application fait partie des attributions de l'autorité épiscopale, et que l'acte du..... par lequel cette peine a été prononcée contre le sieur Fournier ne présente aucun des cas d'abus prévus par l'art. 6 de la loi du 18 ger. an X. » Un autre arrêt du 9 mai 1838 (Chrétien) rejette le recours d'un curé interdit par son évêque, par le motif que le recours « devait être porté devant le métropolitain. » (*V.* aussi arrêt du 24 juill. 1845 (Savin), du 27 mai 1846 (Rodes).) Un arrêt du 30 juin 1852 (Lacan), statuant sur l'appel comme d'abus dirigé par un prêtre contre son évêque qui lui avait interdit de porter le costume ecclésiastique, est ainsi conçu : « Considérant que l'interdiction de porter le costume ecclésiastique est une peine canonique dont l'application fait partie des attributions de l'autorité épiscopale, et que l'ordonnance du 15 février 1851, par lequel cette peine a été prononcée contre le sieur Lacan, prêtre, ne présente aucun des cas d'abus prévus par l'art. 6 de la loi du 18 germ. an X. » Mais il ne faut pas perdre de vue que le concordat et les articles organiques ont réglé avec une autorité législative certains points relatifs aux attributions des autorités ecclésiastiques. L'Etat a donc le droit d'intervenir dans ces différents cas pour déclarer l'incompétence ou réprimer l'excès de pouvoir. Ainsi il y aurait abus si un évêque nommait un curé qui ne serait pas agréé par le gouvernement. (Conc., 10.) Il en serait de même si un évêque révoquait un curé, parce que, d'après les règles canoniques adoptées formellement par notre ancien droit et implicitement par les articles organiques, les curés nommés par les évêques et agréés par l'Empereur sont inamovibles et ne peuvent être

déposés que par une sentence de l'évêque, motivée sur des faits graves et approuvée par un décret impérial. (Concordat, art. 10 ; org. 19, 30, 31 ; avis du comité de l'intérieur du 30 juillet 1824) (1). Il en serait autrement de la révocation d'un desservant, parce que l'article organique 31 dit que les desservants sont révocables par les évêques. (Arrêt du Cons. d'État, 16 janvier 1846, Brébion.)

Que doit-on décider dans le cas où un curé est interdit par son évêque? On peut dire que l'inamovibilité du curé le met à l'abri de l'interdit, qu'il ne peut cesser d'être curé qu'autant qu'il aura été rendu contre lui une sentence de déposition dans les formes canoniques et avec l'approbation de l'Empereur; que par conséquent l'acte de l'évêque est susceptible d'être annulé par le Conseil d'État sur la plainte du curé. Nous n'admettons pas cette manière de résoudre la question. Il faut, en effet, distinguer dans la personne du curé deux caractères, celui du prêtre et celui du curé : l'évêque ne peut seul lui enlever la qualité de curé, mais il peut prononcer contre lui l'interdiction des fonctions ecclésiastiques, et cette interdiction le rend incapable, quand elle est absolue, de continuer ses fonctions curiales. C'est ainsi qu'un juge qui serait condamné à une peine emportant privation des droits civiques cesserait d'être juge, non parce que l'arrêt de condamnation l'aurait destitué de ses fonctions, mais parce qu'il lui aurait enlevé la qualité sans laquelle il ne pourrait les continuer ni les exercer. Un curé peut aussi, par mesure disciplinaire, être momentanément éloigné pour cause de mauvaise conduite. (Décr. 17 nov. 1811, 2.) Dans

(1) Traité de l'administration des cultes catholiques, par M. Vuillefroy, p. 227, note *b*.

ce cas comme dans le cas d'interdiction, l'ecclésiastique qui le remplace provisoirement touche une indemnité prise sur son traitement. (*Id.*, art. 2 et suiv.)

486. 2° *La contravention aux lois et règlements de l'Etat.* — Les ministres des cultes sont, comme tous les citoyens, tenus d'obéir aux lois de l'État, et passibles des peines qu'entraîne leur infraction ; mais le caractère dont ils sont revêtus leur impose des devoirs plus rigoureux qu'aux autres citoyens. Il est aussi des lois qui leur sont spécialement applicables et dont l'infraction, lors même qu'elle n'entraînérait pas une peine temporelle, serait néanmoins susceptible de blâme ; quelquefois aussi le simple blâme est substitué à une poursuite correctionnelle qu'autoriserait la loi. C'est ce qui pourrait avoir lieu dans le cas de célébration d'un mariage religieux sans qu'il ait été justifié d'un acte de mariage préalablement reçu par l'officier de l'état civil (art. 199-200 du Code pénal) ; dans le cas de critiques, censures ou provocations dirigées contre l'autorité publique dans un discours pastoral prononcé publiquement (*id.*, art. 201 et suiv.). L'arrêt du Conseil du 10 janvier 1824 porte à cet égard « qu'il appartient aux évêques du royaume de demander au Roi les améliorations et les changements qu'ils croient utiles à la religion ; ce n'est pas par la voie de lettres pastorales qu'ils peuvent exercer ce droit. »

487. 3° *L'infraction des règles consacrées par les canons reçus en France.* — C'est surtout ce paragraphe qui ne doit être appliqué aujourd'hui qu'avec de grandes précautions. En effet, notre nouveau droit public, en consacrant la liberté des cultes et l'indépendance des pouvoirs spirituel et temporel, a enlevé aux canons ecclésiastiques le caractère de loi de l'État qui, d'après les principes du droit ancien, les rendait

obligatoires dans le for extérieur. Le pouvoir temporel ne peut plus, en thèse générale, intervenir maintenant dans l'application des canons de discipline intérieure de l'Église, à moins qu'il ne s'agisse de canons formellement ou implicitement sanctionnés par le droit public actuel. On peut citer comme exemple des premiers les dispositions des articles organiques du concordat, qui veulent que les évêques soient tenus de résider dans leurs diocèses (20), qu'ils soient chargés de l'organisation des séminaires (23); que les curés soient tenus de résider dans leurs paroisses (29), qu'ils soient soumis aux évêques dans l'exercice de leurs fonctions (30); qu'un prêtre ne puisse quitter son diocèse pour aller desservir dans un autre sans la permission de son évêque (34). On peut citer comme exemple de canons implicitement confirmés par la législation actuelle ceux qui établissent l'inamovibilité des curés et des chanoines, inamovibilité qui n'est formellement écrite dans aucun article du concordat ou des articles organiques.

488. 4° *L'attentat aux libertés, franchises et coutumes de l'Église gallicane.* On comprend sous ces différents noms, comme nous l'avons dit (nos 455 et 461) des institutions qui avaient pour but de protéger la souveraineté nationale de la France contre les entreprises de la cour de Rome, des propositions sur des matières purement spirituelles, et de simples règles de discipline spéciales à l'Eglise de France. Les premières, intéressant l'ordre public, rentrent dans les attributions du pouvoir temporel, qui a le droit de veiller à leur exécution. Ajoutons que la plupart d'entre elles sont devenues complétement inutiles, car elles ont pour objet de combattre des prétentions qui ne peuvent plus s'élever, puisqu'elles se rattachent à des questions qui ne peuvent plus naître, par la raison que les matières qui les

engendraient n'existent plus. Celles qui ont survécu sont modifiées dans l'application par le principe de la liberté des cultes. Les propositions sur les matières spirituelles échappent complétement à l'autorité de l'Etat. Quant aux règles disciplinaires, l'Etat ne peut intervenir pour en procurer l'application, que dans des cas excessivement rares que nous avons indiqués dans le numéro précédent.

489. *Toute entreprise ou tout procédé qui, dans l'exercice du culte, peut compromettre l'honneur des citoyens, troubler arbitrairement leur conscience, dégénérer contre eux en oppression, en injure ou en scandale public.* — Ici encore il faut distinguer ce qui n'est que l'exercice du pouvoir spirituel attribué au ministre de la religion, de ce qui est étranger à ce pouvoir : dans le premier cas, les parties lésées ne peuvent que recourir aux supérieurs ecclésiastiques, seuls juges de l'usage de cette autorité, et doivent se soumettre à leurs décisions; dans le second cas, le pouvoir temporel a qualité pour réprimer l'abus. Ce dernier paragraphe a été souvent invoqué à l'occasion du refus de sacrements ou de sépulture ecclésiastique. Nous allons examiner la question avec quelques détails pour l'un et pour l'autre cas.

490. Nous avons dit, n° 453, que l'autorité ecclésiastique avait seule le droit d'établir des règles de discipline pour la conduite des fidèles, et de leur imposer des pénitences et des peines spirituelles. Les ministres de la religion sont les dispensateurs des sacrements et des prières de l'Église; eux seuls ont qualité pour apprécier les dispositions de ceux qui veulent y participer; ils doivent donc jouir, dans l'exercice de cette juridiction, d'une indépendance complète : soumettre leur décision au contrôle de l'autorité temporelle, ce serait,

par un étrange anachronisme, renouveler le scandale des décisions des anciens parlements qui enjoignaient à un curé de conférer les derniers sacrements à un moribond, et faisaient exécuter leur arrêt *manu militari*. En vain objecterait-on que dans un refus de sacrements il y a *un procédé qui compromet l'honneur des citoyens, trouble arbitrairement leur conscience, et dégénère contre eux en oppression ou en injure*. Nous répondrons que l'*honneur* d'un citoyen, dans le sens légal de ce mot, ne dépend nullement de sa participation aux sacrements; que le citoyen qui y attache son honneur doit accomplir les conditions imposées par la loi dont il invoque le bénéfice; qu'à moins d'anéantir la religion catholique, le prêtre doit rester seul juge des questions de conscience; qu'il ne se rend coupable ni d'oppression ni d'injure quand il refuse ce que les lois canoniques lui défendent d'accorder, et qu'enfin le scandale résulte de l'insoumission des justiciables et non de la décision du juge.

Il faut sans doute, objecte-t-on encore, respecter l'indépendance des pouvoirs; chacun d'eux doit s'exercer dans sa sphère particulière : ainsi le pouvoir spirituel a seul le droit d'apprécier si le refus est bien ou mal fondé. Mais lorsque, à la suite de ce refus, il s'élève de nombreuses réclamations, il y a un scandale, un désordre : l'autorité temporelle a le droit d'intervenir; elle ne juge pas la question spirituelle, elle ne conteste pas les droits du prêtre, mais elle blâme l'usage qu'il en a fait. Ce raisonnement, plus spécieux que le précédent, n'est pas mieux fondé. Le même fait ne peut pas être apprécié par deux autorités différentes sous le même point de vue. Dès que l'on reconnaît à l'autorité ecclésiastique le droit de décider si le prêtre a bien fait, on reconnaît par cela même l'incompétence de l'autorité

temporelle. Les conséquences matérielles et indirectes de l'acte ne peuvent pas tomber sous son appréciation, si l'acte lui-même n'y tombe pas. Si donc le prêtre n'a fait qu'user de son droit, les conséquences fâcheuses ne peuvent lui être imputées, pas plus qu'on ne peut imputer à un juge les scandales ou les délits qui seraient provoqués par l'exécution de son jugement. Le seul droit de l'autorité temporelle est de voir si le prêtre n'est pas entré dans la sphère du pouvoir temporel, ou si sa décision n'a pas été accompagnée de faits répréhensibles. En dehors de ces deux cas, l'autorité spirituelle seule est compétente; elle seule peut décider si le prêtre, tout en agissant dans les limites de sa juridiction, a bien ou mal appliqué la loi de l'Église.

491. On invoque contre le refus de sépulture ecclésiastique un décret du 23 prairial an XII, qui contient les dispositions suivantes : « Lorsque le ministre d'un » culte, sous quelque prétexte que ce soit, se per- » mettra de refuser son ministère pour l'inhumation » d'un corps, l'autorité civile, soit d'office, soit sur la » réquisition de la famille, commettra un autre ministre » du même culte pour remplir ces fonctions; dans tous » les cas, l'autorité civile est chargée de faire porter, » *présenter*, déposer et inhumer le corps. » La première partie de cet article, en supposant qu'un prêtre peut recevoir de l'autorité temporelle l'injonction de faire une chose relative à ses fonctions, contient une confusion de pouvoirs, et ne peut être efficace à l'égard des ministres de la religion catholique, soumis à des règles de discipline uniformes, et qui ne doivent obéir en semblable matière qu'aux ordres des supérieurs ecclésiastiques; elle reconnaît du reste que le prêtre a le droit de refuser son ministère, puisqu'elle ne prononce contre lui aucune peine. Quant à la seconde

disposition, s'il était vrai qu'elle donnât à un agent de l'autorité le droit d'enfoncer les portes de l'église pour y simuler une cérémonie religieuse, il faudrait bien reconnaître qu'elle serait essentiellement contraire au principe de la liberté des cultes et au système de protection, qui sont formellement consacrés par le concordat et par la Constitution ; dès lors on devrait la considérer comme non avenue, parce qu'une loi, et à plus forte raison un décret réglementaire, ne peuvent contredire un principe de droit public. Mais il nous semble qu'on peut autrement en expliquer le motif et le but.

Le décret du 23 prairial an XII avait pour but de réglementer tout ce qui tient aux sépultures d'après les principes du droit nouveau ; son article 18 rétablit les cérémonies religieuses qui accompagnaient autrefois les funérailles; puis comme, avant la révolution de 1789, c'était à l'autorité ecclésiastique qu'étaient confiés tous les détails de la sépulture, et que, dans l'esprit de la nouvelle législation, ils devaient être du ressort de l'autorité civile, l'article dit que cette autorité est chargée dans tous les cas de faire *porter*, *présenter*, *déposer* et *inhumer* les corps. C'est donc une règle générale qui est posée par le décret, règle qu'il était utile de rappeler, parce qu'en rétablissant les cérémonies religieuses, on pouvait croire que l'autorité ecclésiastique serait chargée comme autrefois de tous les actes qui constituent l'inhumation. Ainsi on impose des obligations à l'autorité civile, mais il n'est nullement question de lui donner un droit de contrainte : on la charge de faire les actes matériels de l'inhumation ; elle *présentera* et *déposera* le corps à l'église, mais bien entendu quand l'église sera ouverte et que le ministre de la religion consentira à le recevoir ; dans le cas contraire, elle

devra s'arrêter devant la décision d'une autorité tout à fait indépendante.

On objecte que les ministres de la religion, payés par l'État, ne peuvent refuser leur ministère toutes les fois qu'ils sont requis de le prêter, et que l'église étant un édifice communal, l'autorité a toujours le droit d'y pénétrer. Ces raisonnements, souvent invoqués en pareille circonstance, et qui sont de nature à frapper les esprits peu éclairés, ne peuvent supporter la moindre discussion sérieuse. C'est une étrange erreur, en effet, que de considérer les ministres du culte comme des agents de l'autorité, obligés d'obéir à ses injonctions en matière de discipline religieuse. Peu importe que l'État salarie ou non ses ministres; il ne les salarie toujours qu'en tant que ministres de la religion catholique, c'est-à-dire qu'en tant que croyant à ses dogmes, suivant ses règles, obéissant à sa hiérarchie. Par conséquent, vouloir prescrire en ces matières une solution à un prêtre serait une chose aussi contraire à tous les principes que de vouloir prescrire à un juge, salarié aussi par l'Etat, un jugement qu'il croirait contraire au texte et à l'esprit de la loi.

Quant au raisonnement tiré du droit de la commune sur l'église, il suffit pour le repousser de faire observer qu'en admettant comme constant ce droit de propriété qui est au moins douteux, on est obligé de reconnaître qu'il n'est point complet, puisque l'église a reçu du concordat et de toutes les lois sur la matière une destination spéciale. La commune se trouve donc à son égard dans la situation d'un nu-propriétaire qui n'a point la disposition de sa chose, et qui ne peut troubler la jouissance de l'usufruitier. L'église est consacrée à la célébration du culte; le culte est assujetti à des règles dont l'autorité ecclésiastique seule peut faire l'applica-

tion; l'une de ces règles veut que l'église soit fermée dans une circonstance déterminée, personne n'a donc le droit d'exiger qu'elle soit ouverte. Cette doctrine, conforme aux principes de la liberté des cultes, a été adoptée officiellement par l'administration et développée dans des circulaires du garde des sceaux et du ministre de l'intérieur, en date l'une du 15 et l'autre du 16 juin 1847. Dans la seconde, le ministre de l'intérieur, après avoir cité l'art. 19 du décret du 23 prair. an XII, continue en ces termes :

« Ces dispositions du décret de prairial ont à plusieurs reprises reçu une interprétation qui, il faut le reconnaître, ne saurait se concilier avec nos institutions qui garantissent aux cultes protection et liberté... L'art. 1er du concordat déclare « que la religion catholique, apos- » tolique et romaine est librement exercée en France. » L'art. 12 « remet à la disposition des évêques toutes » les églises métropolitaines, cathédrales, paroissiales » et autres nécessaires au culte. » L'art. 9 de la loi organique du 18 germinal an X est ainsi conçu : « Le » culte catholique sera exercé sous la direction des » archevêques et des évêques dans leurs diocèses, et » sous celle des curés dans leurs paroisses. »

» Des termes exprès de ces différentes lois, toujours invoquées, il résulte nécessairement que toute mesure dont l'objet serait de porter atteinte à la liberté du culte catholique, de le contrarier dans l'exercice légitime de ses droits, d'enlever à ses ministres la surveillance qu'ils peuvent seuls exercer dans leurs temples, en matière de dogme, de discipline et de prières, constituerait par ce seul fait une violation des droits garantis par la loi fondamentale et par la loi du 18 germinal an X; d'où il suit que l'art. 19 du décret du 23 prairial an XII ne saurait valablement attribuer

à l'autorité civile le droit de faire ouvrir les portes d'une église, dans le but d'y introduire le corps d'un homme à qui le clergé refuserait la sépulture ecclésiastique. En procédant ainsi, elle dépouillerait le prêtre de la liberté d'action dont il doit jouir dans l'exercice de ses fonctions spirituelles, et c'est ce qu'a pensé M. le garde des sceaux ministre des cultes, lorsque, consulté sur cette question, il a fait connaître, par une décision en date du 28 juin 1838, que l'art. 19 du décret de prairial « ne saurait recevoir ni interpré-
» tation ni exécution contraires aux lois fondamen-
» tales, à la distinction et à l'indépendance réciproque
» des deux puissances que ces lois ont établies. »

» Ces principes se trouvent d'ailleurs consacrés d'une manière générale par une délibération du Conseil d'Etat du 29 avril 1831, au sujet de l'inhumation d'un enfant mort sans baptême. Le Conseil d'Etat, se fondant sur l'art. 5 de la Charte constitutionnelle, et considérant que la liberté des cultes est un des principes fondamentaux de notre droit public, a été d'avis que la police locale devait demeurer étrangère aux observances particulières à chaque culte. » (Bull. off. du minist. de l'intér., année 1847, p. 131.)

Ainsi, en résumé, les refus de sacrements et de sépulture sont essentiellement du ressort de l'autorité spirituelle. Ceux qui ne croient pas à la religion ne peuvent rien exiger d'elle; ceux qui y croient peuvent réclamer devant les supérieurs ecclésiastiques, et doivent se soumettre quand l'autorité compétente a prononcé.

Mais le pouvoir temporel devient compétent lorsque les refus de sacrements ou de sépulture sont accompagnés d'injures publiques, d'outrages, de scandale de la part du ministre du culte; car alors ce n'est pas le refus

même que le pouvoir est appelé à apprécier ou à condamner; c'est le fait accessoire, toujours blâmable en lui-même; et qui le devient bien plus encore lorsqu'il a lieu dans de telles circonstances (1). Ces principes ont été admis par un arrêt du Conseil d'Etat du 16 décembre 1830, lequel rejette une plainte par le motif « que le refus public de sacrements n'a été accompagné d'aucune réflexion de la part du desservant, et que dès lors ce fait ne peut être déféré qu'à l'autorité ecclésiastique supérieure. »

492. Le 7e article organique établit par réciprocité un recours comme d'abus, *quand il est porté atteinte à l'exercice public du culte et à la liberté que les lois et les règlements garantissent à ses ministres* : ce qui aurait lieu, suivant M. Portalis, « si un officier civil abusait de son autorité pour vexer les ministres du culte dans l'exercice de leurs fonctions ou pour s'arroger les droits qu'il n'a pas sur les matières spirituelles... » Les troubles apportés par de simples particuliers sont réprimés par les tribunaux dans les formes ordinaires. (*V*. C. pénal, 260, 261, 263. L. du 17 mai 1819, 1 et 8. L. du 25 mars 1822, art. 1.)

493. Le recours comme d'abus appartient à toute personne intéressée; à défaut de plainte particulière, il est exercé d'office par le préfet (8e article organique);

(1) Cette décision, qu'on ne trouve point dans le Recueil des arrêts du Conseil, est citée textuellement par M. de Cormenin, Questions de droit, 5e édition, t. 2, Appendice, p. 2, col. 2. Nous devons reconnaître qu'il existe d'autres décisions déjà anciennes qui ne paraissent pas animées du même esprit. Celle rendue dans l'affaire Montlorier, le 21 déc. 1838, et qui a provoqué la critique de M. de Cormenin, se fonde *sur les circonstances qui ont accompagné* le refus de sépulture, et qui, « constatées par l'instruction, constituent un procédé qui a dégénéré en oppression et en scandale public. » Le Conseil d'Etat, comme on le voit, a jugé en fait et confirmé ainsi le point de droit que nous avons développé.

il peut même être exercé par le procureur général, d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat. (Arrêt du 17 mai 1841, Rey.) Il est commun au culte catholique et aux cultes protestants. (6e article organique des cultes protestants.)

L'affaire s'engage par un mémoire détaillé et signé, adressé au ministre des cultes et non au secrétariat du Conseil d'Etat, à peine de rejet. Le ministre prend tous les renseignements convenables, et fait son rapport au Conseil d'Etat, qui statue dans la forme administrative, c'est-à-dire sans frais, sans constitution d'avocat, sans plaidoiries, sans publicité. (Art. org. 8.) Le Conseil d'Etat saisi d'un recours comme d'abus ne prononce aucune peine corporelle ou pécuniaire; il se borne, en déclarant l'abus, à infliger un blâme à l'auteur de l'acte abusif, et à lui enjoindre d'agir autrement à l'avenir; quand l'abus est contenu dans un écrit, il en ordonne la suppression. « Le but de la loi, dit M. Portalis, a été uniquement d'atteindre les supérieurs ecclésiastiques, en raison du pouvoir que leur donnent leurs fonctions, là même où le droit commun ne les atteignait pas. » Mais, par cela même, l'appel comme d'abus ne fait pas obstable aux poursuites criminelles, correctionnelles ou civiles, auxquelles peuvent donner lieu les actes des ministres des cultes, ou les attentats contre la liberté des cultes, qui rentrent dans les cas prévus par les lois. L'article dit, en effet, que l'affaire sera suivie et définitivement terminée dans la forme administrative, ou renvoyée, selon *l'exigence des cas*, aux autorités compétentes. Ainsi, quand il n'y a ni abus ni délit, ni préjudice pour les particuliers, le Conseil d'Etat prononce un renvoi pur et simple. Quand il y a simplement abus, il se contente de le déclarer. Quand l'abus se trouve réuni à un délit ou à un fait

préjudiciable pour les particuliers, il déclare l'abus, et renvoie, s'il le croit convenable, pour le reste, devant les tribunaux criminels ou civils. L'avis du Conseil d'Etat sur le recours comme abus reçoit la forme d'un décret impérial. La compétence du Conseil d'Etat pour statuer sur les appels comme d'abus a été contestée, par le motif que le décret du 25 mars 1813, relatif au concordat de Fontainebleau, attribuait la connaissance de ces sortes d'affaires aux Cours impériales; mais il a été jugé par le Conseil d'Etat, par la Cour de cassation et par la Cour de Paris, que le décret du 25 mars 1813 n'a pas rapporté la loi du 18 germinal an X, qui doit continuer à être exécutée (1).

494. Pendant longtemps la jurisprudence avait admis la nécessité d'une autorisation du Conseil d'Etat pour poursuivre les ecclésiastiques à l'occasion des actes relatifs à leurs fonctions. La Cour de cassation a décidé avec raison, depuis 1830, que les ecclésiastiques, n'étant point dépositaires de l'autorité publique, ne sont point couverts par la garantie que l'art. 75 de la Constitution de l'an VIII accorde aux agents de l'administration. (C. C. crim., 9 sept. 1831, Aragon.) Elle a jugé depuis que, toutes les fois que le fait pour lequel on veut poursuivre un ecclésiastique rentre dans l'un des cas d'abus prévus par le sixième article organique, l'action, soit publique, soit privée, ne peut être exercée

(1) Arrêt du Conseil du 24 mars 1819; arrêt de la Cour de cass. du 28 mars 1828 (Baillard); de la Cour de Paris du 20 janv. 1824 (Chasles). Cette question ne fait plus de doute aujourd'hui.

Plusieurs des arrêts du Conseil, relatifs à cette matière, ne se trouvent pas dans le Recueil de M. Macarel; ils sont cités dans les *Quest. de Droit*, 5e édit., vo *Appel comme d'abus*, et dans l'Appendice, même article.

avant qu'il y ait eu recours au Conseil d'Etat et renvoi devant l'autorité compétente. (*Id.*, 12 mars 1840, Guille.) C'est aussi la jurisprudence du Conseil d'Etat. (27 avril 1847, Rey.) On voit toute la différence qu'il y a entre la garantie des fonctionnaires publics et cette institution. La garantie des fonctionnaires publics est établie dans l'intérêt du pouvoir dont ils sont dépositaires, tandis que, dans les cas d'appel comme d'abus, le Conseil d'Etat intervient pour contribuer à la répression de faits reprochés aux ecclésiastiques.

TITRE II.

DES DROITS RELATIFS AUX CHOSES.

DIVISION DE LA MATIÈRE.

SOMMAIRE.

495. Principe de la propriété individuelle reconnu par le droit public.
496. Influence du droit public sur l'organisation du droit de propriété.

495. Nous avons établi dans notre introduction qu'il existe entre l'homme et les choses des rapports naturels desquels dérive le droit de propriété. Nous avons fait connaître la nature et les principaux effets de ce droit (*v.* n° 10), qui a été proclamé par la Constitution du 3 septembre 1791 (art. 17 des droits), mis au nombre des droits de l'homme et du citoyen même par la Constitution démagogique du 24 juillet 1793 (art. 2), consacré de nouveau par la Constitution du 5 fructidor an III (art. 5 des droits), par le

Code Nap. (art. 545), par la Charte de 1814 (art. 9), par celle de 1830 (art. 8), par la Constitution du 4 novembre 1848 (préamb., art. 4), par la Constitution du 14 janvier 1852 (art. 1er).

496. La législation positive fait l'application du principe de la propriété; elle en règle les conséquences, qu'elle met en harmonie avec les besoins légitimes de la société, et détermine les sacrifices que l'intérêt du corps social impose à ses membres. Ainsi personne ne peut faire de sa chose un usage dangereux pour la société. (C. N., 544.) Des servitudes d'utilité publique pèsent sur les biens appartenant à des particuliers (C. Nap., 649), mais elles sont rachetées par des avantages spéciaux, ou bien elles donnent lieu à des indemnités. L'intérêt public exige quelquefois qu'un particulier cède sa propriété à l'État, mais c'est toujours moyennant une juste et préalable indemnité. (C. N. art. 545; l. du 3 mai 1841.) Enfin les particuliers doivent contribuer, sur leurs revenus, aux dépenses d'intérêt général; ils reçoivent en retour tous les avantages sociaux. Nous traiterons plus bas des différentes charges qui pèsent sur la propriété.

Les lois sur la transmission des biens par actes entre-vifs ou testamentaires, sur les successions *ab intestat* et sur le mode de partage, quoiqu'elles appartiennent au droit civil, reçoivent cependant l'empreinte du droit public, avec les principes duquel elles doivent être en harmonie. Ainsi, dans les pays organisés aristocratiquement, pour conserver aux familles nobles l'influence que donnent les richesses territoriales, les lois établissent l'inégalité de partage dans les successions, attribuent la totalité ou la plus grande partie de la fortune au fils aîné, porteur du nom et du titre, frappent les immeubles d'inaliénabilité entre ses mains, de manière

à en assurer la transmission à ses descendants mâles. Chez nous, au contraire, le droit public nouveau, qui repose sur un principe d'égalité, a donné naissance au système du partage égal de la succession entre tous les enfants, sans distinction d'âge, de sexe ni de primogéniture. (Code Nap., 745.) L'institution des majorats de biens particuliers, rétablie par la législation impériale, a été abolie pour l'avenir par les lois des 12 mai 1835, 17 janvier 1849, qui ont prescrit quelques dispositions transitoires pour les majorats existants. Les substitutions qui frappent les biens d'inaliénabilité ne sont admises que comme une exception, et seulement pour un temps limité. (C. N., 896, 897, 1048 et suiv.) (1). Les établissements publics qui ont une existence perpétuelle, et n'aliènent leurs biens que fort rarement, ne peuvent acquérir, soit à titre gratuit, soit à titre onéreux, qu'avec une autorisation spéciale du gouvernement. (C. N., 910.)

497. Les conséquences du droit de propriété, les transactions auxquelles il donne lieu rentrent dans le droit privé. Nous ne nous occuperons ici que de deux espèces de propriété qui, par leur nature, ont besoin d'une protection spéciale du législateur : ce sont les propriétés littéraires et artistiques ; après avoir fait connaître leur organisation, nous dirons quelles sont les lois exceptionnelles qui président à leur transmission.

(1) *V.* aussi l'art. 8 de la loi du 17 janv. 1849 qui abroge la loi du 17 mai 1826, laquelle avait étendu les dispositions du Code Napoléon et prescrit des dispositions transitoires.

CHAPITRE PREMIER.

DE LA PROPRIÉTÉ LITTÉRAIRE ET ARTISTIQUE.

SOMMAIRE.

498. Propriété des choses incorporelles.
499. Sous quel rapport les produits de l'intelligence peuvent être l'objet de l'appropriation.
500. La propriété littéraire doit-elle passer aux héritiers de l'auteur?
501. Dispositions de l'ancien droit relatives aux auteurs et éditeurs.
502. Législation actuelle sur la propriété littéraire.
503. Personnes qui peuvent invoquer le droit de propriété littéraire et artistique.
504. Droits des étrangers.— Stipulations internationales.
505. Un auteur peut-il empêcher la traduction de son œuvre?
506. Du cas où l'ouvrage est le fruit de la collaboration de plusieurs auteurs.
507. Droit de propriété des personnes morales sur les ouvrages qu'elles publient.
508. Du cas où il y a un ou plusieurs héritiers.
509. Indivisibilité du droit quand il y a plusieurs auteurs et que l'un d'eux est mort.
510. Droit de la veuve.— Combinaison de ce droit avec celui des héritiers du mari.— Hypothèses diverses.
511. Survie du mari auteur.
512. Droit du mari survivant à sa femme auteur.
513. Droits des héritiers testamentaires.
514. Effet de la cession du droit de propriété littéraire.
515. Don manuel d'un manuscrit original.
516. De la publicité des lettres missives.
517. Des ouvrages posthumes.
518. Sanction du droit de propriété littéraire.— Dépôt.
519. Poursuite et jugement des contrefaçons.
520. Quand y a-t-il contrefaçon?
521. Nature du droit des évêques sur les livres d'église et de prières.
522. Propriété des dessins employés pour ornement des tissus.
523. Droit de représentation des ouvrages dramatiques et d'exécution des morceaux de musique.

498. Avec la civilisation la théorie de la propriété se

perfectionne; elle signale et conserve les droits de ceux qui, en modifiant la matière, créent des espèces nouvelles; elle met au rang des choses des êtres de raison, des droits productifs, tels que les rentes perpétuelles et viagères, l'usufruit, l'usage, les servitudes. Ces différents droits sont régis par les lois ordinaires sur la propriété. Mais il en est d'autres qui ont été organisés par des dispositions formelles du droit public, parce qu'ils ne sont pas, comme ceux dont nous venons de parler, des représentations ou des démembrements de la propriété matérielle, qu'ils constituent des propriétés d'une nature particulière, qui existent au même titre que les autres, mais qui ont besoin d'une protection spéciale et continue de la loi pour être mises à l'abri des envahissements : nous parlerons dans ce chapitre des droits sur les choses nées des travaux de l'intelligence, telles que les écrits et les produits des beaux-arts, etc. Ces droits ont-ils tous les caractères d'une véritable propriété? C'est ce que nous allons examiner d'abord.

499. Il semble, au premier aperçu, que la question ne puisse pas être douteuse d'après les principes que nous avons posés. Nous avons vu en effet que, par un acte d'intelligence joint à un fait d'activité, l'homme s'appropriait une chose matérielle en étendant pour ainsi dire jusqu'à elle sa personnalité. A plus forte raison doit-il conserver un droit analogue sur ce qui est une émanation de sa pensée. Il est juste aussi que l'homme qui a consacré son temps, sa fortune, sa santé à produire une œuvre de littérature, d'art ou de science, profite des avantages pécuniaires qu'elle peut procurer; enfin cela est utile pour la société, qui encourage par l'espoir d'un bénéfice des travaux nécessaires à son bien-être et à sa gloire.

On objecte que la pensée ne peut être l'objet de l'appropriation exclusive comme les choses corporelles; qu'elle n'appartient à celui qui l'a conçue que tant qu'elle reste enfermée dans son intelligence; qu'aussitôt qu'elle est publiée, chacun a le droit de s'en emparer et de la reproduire; que l'auteur lui-même, par cette publication, associe le public à sa propriété, ou plutôt la lui transmet tout entière; qu'ainsi le droit exclusif qui peut exister à l'égard de l'exemplaire d'un livre, chose matérielle, ne peut subsister pour le livre lui-même, considéré comme produit de l'intelligence.

Ce système confond deux choses bien distinctes, la pensée et sa forme. Sans doute la pensée promulguée n'est pas susceptible d'un droit exclusif; aussitôt qu'elle est rendue publique, elle devient la propriété de tous ceux qui savent la comprendre et l'ajouter à la masse de leurs connaissances. Mais il n'en est pas de même de la forme extérieure sous laquelle on l'a mise au jour, c'est-à-dire, quand il s'agit d'un écrit, de la liaison des idées et du style dont on les a revêtues : toutes ces choses, qui sont spéciales à l'écrivain, donnent lieu par la reproduction à des bénéfices qui doivent appartenir à l'auteur, parce qu'il est juste qu'il profite des avantages pécuniaires résultant de son travail. Il y a donc ici une chose susceptible de propriété, c'est le droit de *reproduction* qui appartient à l'auteur à l'exclusion de tous autres, et que la loi positive doit protéger comme tous les droits légitimes.

La propriété littéraire consiste donc, non pas dans la propriété des pensées, qui ne sont pas susceptibles d'un droit privatif; non pas dans la propriété des exemplaires des ouvrages, qui est régie par les règles du droit commun, mais dans le *droit de reproduction*. L'aliénation de la pensée, qui est la conséquence de la

publication, l'aliénation des exemplaires par suite d'une convention particulière, n'entraînent pas l'aliénation du droit de reproduction, qui ne peut avoir lieu que par suite d'une convention spéciale.

500. La propriété littéraire ainsi déterminée, nous pensons qu'elle doit être régie par toutes les règles de la propriété ordinaire; qu'elle est susceptible d'être cédée par acte entre-vifs ou testamentaire, et qu'à la mort du propriétaire elle doit passer à ses héritiers à perpétuité dans l'ordre déterminé par la loi.

La perpétuité du droit n'est point admise par tous les publicistes; on dit, pour la combattre, que c'est le travail de l'héritier qui entretient la transmission et qui garantit la perpétuité du droit de propriété; qu'ici la continuation par l'héritier du travail qui a créé la propriété première n'est pas possible. La cause de la propriété ne pouvant se transmettre aux héritiers avec l'objet lui-même, la société ne doit donc pas reconnaître en eux une propriété perpétuelle. Le livre, œuvre de l'intelligence, était essentiellement personnel à son auteur, et, celui-ci n'étant plus, le rapport qui liait la personne à la chose a cessé d'exister; nul en effet ne pourrait agir comme créateur sur sa production.

Nous répondons que le droit de succession n'est pas fondé sur la continuation du travail par l'héritier, mais qu'il repose sur cette idée : que l'homme travaille pour lui et pour ses héritiers. Il est juste, parce qu'il est en harmonie avec le sentiment d'affection de l'homme pour ses proches; il est utile à la société, parce qu'il favorise l'augmentation des produits. Le droit de succession n'est qu'une extension du droit de propriété; or le droit de propriété suppose le travail comme premier principe de l'acquisition, mais il ne l'exige pas comme condition de sa durée.

En disant qu'il n'existe pas ici une propriété susceptible d'être transmise, on confond deux choses distinctes : le *rapport intellectuel* et le *rapport pécuniaire*. Le rapport intellectuel ne peut exister qu'entre l'auteur et le livre ; il est essentiellement personnel à l'auteur, il périt avec lui. Le rapport pécuniaire ne constitue qu'un droit lucratif ordinaire, qui n'a rien de personnel, qui peut passer d'une tête sur une autre, comme toutes les choses qui sont dans le commerce. Ainsi, de même que la loi transfère à l'héritier d'un homme enrichi par le négoce les rentes et les actions industrielles qui constituent sa fortune, elle doit transmettre à l'héritier de l'auteur le droit exclusif de reproduction. Dans l'un comme dans l'autre cas, l'héritier profite du travail de son auteur.

Une autre objection est puisée dans l'intérêt public. Les héritiers pourraient être peu favorables à la propagation d'un ouvrage ; ils pourraient, en refusant de le réimprimer, priver la société des avantages résultant de sa reproduction ; enfin ses héritiers ou leurs cessionnaires seraient maîtres de ne vendre l'ouvrage qu'à un prix élevé, et d'en entraver ainsi la circulation.

La première objection ne peut soutenir un examen sérieux ; car il ne peut être question que d'un ouvrage déjà publié, dont les exemplaires existent, et qui par conséquent ne peut être entièrement supprimé. Dans ce cas, les héritiers ne se refuseraient à la réimpression que parce qu'ils ignoreraient le mérite de l'ouvrage, ou parce qu'ils n'approuveraient pas ses principes. L'ignorance ne pourrait durer longtemps; car, si l'ouvrage était bon, il y aurait concurrence entre les éditeurs pour le réimprimer; ceux-ci s'adresseraient aux héritiers, qui, d'après les offres qui leur seraient faites, comprendraient au moins le mérite pécuniaire de l'ou-

vrage, et consentiraient à sa réimpression. Si les héritiers n'approuvaient pas les principes de l'ouvrage, et que leur scrupule fût fondé, la morale publique serait intéressée à ce que la réimpression n'eût pas lieu. Enfin, si l'ouvrage, vraiment utile, était frappé d'une sorte d'interdiction par l'héritier d'un auteur, celui-ci, renonçant volontairement à la publication, abdiquerait son droit de propriété, et le livre tomberait dans le domaine public; il ne s'agirait que de déterminer les formes à l'aide desquelles on constaterait légalement cette abdication. Si la raison puisée dans les avantages que présenterait au public l'abaissement du prix d'un ouvrage pouvait motiver l'*expropriation* du droit d'auteur, cette expropriation, fondée sur l'*utilité publique*, ne pourrait avoir lieu que moyennant une *juste* et *préalable indemnité*. Ce serait encore un point à faire régler par la législation.

Une dernière objection peut être puisée dans les embarras auxquels donnerait lieu la transmission d'un droit de cette nature, qui irait se subdivisant à l'infini à chaque génération. C'est là une difficulté d'exécution qui ne touche en rien au principe. Des difficultés analogues existent à l'égard des rentes constituées, qui se divisent de plein droit entre les héritiers du propriétaire; à l'égard des servitudes, qui continuent de subsister après le partage du fonds dominant au profit des différentes parties. Nous verrons tout à l'heure que la législation actuelle sur la propriété littéraire donne lieu à des difficultés bien plus compliquées que celles-ci. C'est aux héritiers d'un droit d'auteur, s'ils sont tous majeurs, ou aux tribunaux, s'il y a parmi eux des mineurs, à régler les choses de telle sorte que le droit puisse être facilement exercé et profiter ainsi à tous les copartageants.

501. Jetons maintenant un coup d'œil sur l'ancienne législation relative à la propriété littéraire. L'antiquité ne nous a laissé aucun monument, soit littéraire, soit juridique, qui permette de savoir si elle reconnaissait un droit privatif aux écrivains sur leurs œuvres. Sans doute qu'alors, comme en Europe au moyen âge, l'idée de la propriété littéraire, telle que nous l'entendons, n'existait pas, puisque la reproduction des écrits n'avait lieu qu'à l'aide du procédé lent et dispendieux de la copie manuscrite. A cette époque, l'auteur se trouvait suffisamment indemnisé par la publicité que le copiste procurait à son œuvre. L'invention de l'imprimerie, en facilitant la multiplication des exemplaires, donna naissance à de nouveaux intérêts, à de nouveaux droits; la propriété de l'auteur ne fut pas directement reconnue par la loi; elle sortit à titre de *privilége* d'un ensemble de lois de police destinées à réglementer l'imprimerie.

Ces lois prirent naissance au milieu des troubles politiques et religieux du XVIe siècle; d'une grande sévérité tant que les circonstances l'exigèrent, elles devinrent plus modérées au retour de la paix. L'ordonnance de Moulins (février 1566) les résuma dans son art. 78: « Défendons aussi à toutes personnes que ce soit d'im-
» primer ou faire imprimer aucun livre ou traité sans
» notre congé et permission et lettres de privilége ex-
» pédiées sous notre grand scel, auquel cas aussi en-
» joignons à l'imprimeur d'y mettre et insérer son nom
» et le lieu de sa demeure, ensemble ledit congé et
» privilége, et ce sur peine de perdition de biens et
» punition corporelle. »

Les choses demeurèrent en cet état jusqu'au XVIIIe siècle, et la propriété littéraire fut protégée par les édits nombreux qui réglementèrent l'imprimerie.

En 1725, les libraires de province, dont l'industrie était presque annihilée par la vogue des libraires parisiens, soulevèrent la prétention d'imprimer les livres nouveaux à l'expiration des priviléges, comme tombant à cette époque dans le droit commun. Deux avocats au parlement, d'Héricourt et Bordier, soutinrent les droits des libraires de Paris, et la question de la propriété des auteurs vint naturellement sous leur plume à l'appui du droit des libraires. Ce n'est point, disent-ils, du privilége, simple formalité destinée à sauvegarder l'ordre public, que naît la propriété du libraire, mais de la vente qui lui est faite du manuscrit par l'auteur; ce manuscrit entre ses mains est une véritable possession *de la même nature que celles qui tombent dans le commerce de la société civile;* il doit donc demeurer perpétuellement propriétaire du texte de l'ouvrage, lui et ses descendants, *comme d'une terre ou d'une maison qu'il aurait acquise, parce que l'acquisition d'un héritage ne diffère en rien par sa nature de l'acquisition d'un manuscrit.* Le parlement repoussa la prétention des libraires de province. La question se représenta en 1761 sous un autre point de vue, au sujet des œuvres de la Fontaine que l'auteur avait cédées de son vivant au libraire Barbin; malgré cette cession, un arrêt du Conseil du 14 septembre 1761 accorda aux petites-filles du fabuliste le privilége des œuvres de leur aïeul. Quelques années après intervinrent les règlements des 30 août 1777 et 30 juillet 1778. « Le privilége » en librairie, disait le préambule du premier, est une » grâce fondée en justice, et qui a pour objet, si elle » est accordée à l'auteur, *de récompenser son travail;* » si elle est obtenue par un libraire, de lui assurer le » remboursement de ses avances, et de l'indemniser de » ses frais. Cette différence dans les motifs en doit pro-

» duire une dans la durée. » L'art. 5 du même règlement disposait que l'auteur qui obtiendrait en son nom le privilége de son ouvrage jouirait de ce privilége *pour lui et ses hoirs à perpétuité*, tandis que, s'il le cédait à un libraire, la durée du privilége serait, par le seul fait de la cession, réduite à la vie de l'auteur. Le privilége avait-il été sollicité, dans l'origine, par un libraire ou par un imprimeur, il durait dix années au moins, sans pouvoir cependant excéder la vie de l'auteur. Le privilége conférait le droit exclusif de publication et de vente. A l'expiration du temps pendant lequel il s'exerçait, le droit de réimprimer appartenait à toutes personnes, sous la condition d'obtenir de l'autorité une permission qui n'était plus qu'une simple mesure de police. Enfin la contrefaçon était punie de peines sévères.

502. La nuit du 4 août 1789 emporta le privilége des arrêts de 1777 avec les autres. Toutefois ce ne fut qu'en 1793 qu'on pourvut à une nouvelle réglementation de la propriété littéraire. En vain, dans son rapport à la Convention, Lakanal proclama-t-il que cette propriété était de toutes *la moins susceptible de contestation*, la loi du 19 juillet 1793, réglant à la fois la propriété littéraire et la propriété artistique, reconnut seulement à l'auteur un droit absolu sur son œuvre pendant sa vie, et limita à 10 ans le droit de ses héritiers ou de ses cessionnaires après sa mort. La loi de 1793 ne parlait pas de la veuve de l'auteur et ne faisait aucune distinction entre ses héritiers; l'art. 39 du décret du 5 février 1810 (*v.* n° 510) répara l'injustice de ses dispositions trop absolues.

Soumise à de nouvelles études, la question de la nature du droit de propriété littéraire et artistique se produisit en 1825; une commission fut nommée pour l'examiner

officiellement, et de ses travaux sortit un projet de loi qui étendait à 50 ans après la mort de l'auteur la jouissance de la veuve, des héritiers et des ayants cause, mais qui n'eut pas de suite. On alla plus loin en 1836; mais en 1839 le gouvernement présenta un projet qui réduisait à 30 ans le délai proposé par le projet de 1825, et, après de longues discussions dans les deux chambres, la question fut ajournée. S'il faut en croire M. de Lamartine, rapporteur du projet de loi à la Chambre des Députés, les idées n'étaient pas encore assez avancées pour qu'on pût dès cette époque constituer la transmissibilité sans limites à travers le temps. La question fut donc remise à l'étude. Les travaux remarquables qu'elle a suscités depuis lors lui ont fait faire un pas vers une solution complète; la loi du 8 avril 1854, s'inspirant des paroles de M. de Lamartine, a étendu les droits des veuves et des enfants. (*V.* n° 510.)

Le système adopté par la loi française est généralement suivi en Europe. D'après un statut de 1842 (*statut* 5 *et* 6, *Victoria*, *cap.* 45), l'Angleterre reconnaît aux auteurs le droit de copie (*copy-rigth*) pendant leur vie, et après leur mort à leurs héritiers ou ayants cause pendant sept ans, de façon néanmoins que la jouissance totale en puisse durer 42 ans. — Aux Etats-Unis, d'après un acte du 3 février 1831, le droit de copie est assuré à l'auteur pour 28 ans; s'il survit à cette période, ou que sa veuve ou ses enfants y survivent, il leur est encore assuré pour 14 ans. — En Hollande, une loi du 25 janvier 1831 dispose (art. 3) : « Le droit de copie, décrit » aux articles précédents, ne pourra durer que 20 ans » après le décès de l'auteur ou traducteur. » — Enfin l'Espagne est régie, en cette matière, par une loi du 10 juin 1847, qui reconnaît aux auteurs la propriété de

leurs ouvrages pendant leur vie, et à leurs héritiers pendant 50 ans (1).

503. Le système de la loi du 19 juillet 1793 donne lieu à des difficultés que nous examinerons tout à l'heure. Remarquons, avant d'aller plus loin, que l'énumération de l'art. 1er n'est pas complète, puisqu'il n'y est pas question des *sculpteurs*, dont les ouvrages cependant sont de nature à être reproduits. Malgré cette omission, il faut décider que les sculpteurs ont le même droit que les autres auteurs, parce que les mêmes raisons les protégent, et que d'ailleurs l'art. 427 du Code pénal, qui punit la contrefaçon, s'applique aux ouvrages sculptés comme à ceux gravés, puisqu'il y est dit : « que les planches, *moules* ou *matrices* des objets contrefaits seront confisqués. » Faisons observer aussi qu'il n'est pas nécessaire qu'un ouvrage soit imprimé pour que le droit de l'auteur soit protégé par la loi. Ainsi l'on ne pourrait publier une pièce de théâtre qu'on aurait sténographiée à la représentation, un morceau de musique qu'on aurait retenu ou noté en l'entendant exécuter.

504. La première question qui se présente est celle de savoir si les étrangers peuvent invoquer le droit de propriété littéraire. La solution de cette question dépend du système que l'on adopte sur la nature même de cette propriété. Si on la considère, ainsi que nous l'avons fait, comme étant de droit naturel, il faut décider qu'elle est indépendante de la nationalité, et qu'elle doit être respectée dans la personne des étrangers

(1) *V.* sur ce qui précède, M. Renouard, *Traité des droits d'auteur*, t. 1. — *V.* M. Foucher, *de la Propriété littéraire et de la contrefaçon* (Revue étrang. et franç., xe année, t. 4). — M. Laboulaye, *de la Propriété littéraire en Angleterre* (Revue de législation, 1852, février-mars). — Breulier, *Propriété littéraire*. (*Droit* des 13, 14, 15 et 16 mai 1853.)

comme dans la personne des nationaux. C'est ce qu'admet le décret du 5 février 1810, qui consacre le droit de propriété au profit des auteurs, soit *nationaux*, soit *étrangers*; c'est ce qu'a reconnu un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 20 août 1852 (Bourret).

Mais la loi ne s'appliquait qu'aux ouvrages des étrangers imprimés en France, de telle sorte que l'étranger, qui peut posséder en France des meubles et des immeubles, ne pouvait empêcher l'exploitation de ses œuvres imprimées en pays étrangers. Le décret du 28 mars 1852 est venu faire cesser cette anomalie en accordant aux productions littéraires une égale protection, en quelque lieu qu'elles aient vu le jour, à quelque nation que l'auteur appartienne. (*V*. le préambule.) Les articles 1, 2, 3, 4, déclarent applicables à la contrefaçon faite en France des ouvrages publiés en pays étranger, à leur débit et à leur exportation, les articles 425, 427, 429, 463 du Code pénal, sous la condition du dépôt.

Ce décret, fondé sur les principes du droit *naturel*, a pour résultat d'amener les nations étrangères à accorder chez elles, aux ouvrages publiés en France, une réciprocité de protection. Un traité commercial passé le 30 juin entre la France et les Pays-Bas, ratifié par ordonnance du 30 juin 1841, contenait une disposition ainsi conçue : « La propriété littéraire sera réciproquement garantie. » Depuis cette époque, un grand nombre de traités spéciaux ont été passés entre la France et d'autres nations. Ces traités contiennent des dispositions fort importantes, relatives aux formalités que doivent remplir les auteurs pour conserver leur droit de propriété dans les pays avec lesquels ils sont passés. Nous en donnons ici la nomenclature jusques et

y compris l'année 1854. On trouvera leurs textes dans les ordonnances, lois ou décrets qui en ont prononcé la ratification (1).

505. L'auteur d'un livre a-t-il le droit d'en empêcher la traduction. L'affirmative ressort des principes que nous avons posés. La traduction est sans doute une œuvre de l'intelligence, et sous ce rapport elle peut constituer une propriété; mais elle renferme la repro-

(1) *V.* traité du 21 juillet 1840 avec les Pays-Bas, ratifié par l'ordonnance du 30 juin 1841. — Traité du 28 août 1843 avec la Sardaigne, ratifié par l'ordonnance du 12 octobre 1843 et la loi du 9 juin 1845. — La convention supplémentaire du 22 avril 1846, ratifiée par l'ordonnance du 13 mai 1846, et aussi la loi du 30 décembre 1850, le décret du 10 février 1851, relatifs à des modifications ou des moyens d'exécution du traité. — Le traité du 12 avril 1851 avec le Portugal, approuvé par la loi du 30 juin 1851, promulgué par le décret du 27 août 1851. — Le traité du 20 octobre 1851 avec le Hanovre, approuvé par le décret du 16 janvier 1852. — Le traité du 5 novembre 1851 avec la Grande-Bretagne, approuvé par le décret du 22 janvier 1852. — Une circulaire du ministre de l'intérieur du 7 mai 1852. — Le traité du 8 août 1852 avec le duché de Brunswick, ratifié par le décret du 19 octobre 1852. — Le traité du 2 mars 1853 avec le grand-duché de Nassau, ratifié par le décret du 27 avril 1853. — Le traité du 24 février 1853 avec la principauté de Reuss (branche aînée), ratifié par le décret du 29 avril 1853. — Le traité du 30 mars 1853 avec la principauté de Reuss (branche cadette), ratifié par le décret du 10 juin 1853. — Le traité du 17 mai 1853 avec le grand-duché de Saxe-Weimar-Eizenach, ratifié par le décret du 27 juin 1853. — Le traité du 15 novembre 1853 avec l'Espagne, ratifié par le décret du 4 février 1854. — Le traité du 5 décembre 1853 avec la principauté de Schwarzbourg-Sondershausen, ratifié par le décret du 24 février 1854. — Le traité du 16 décembre 1853 avec la principauté de Schwarzbourg-Rudolstadt, ratifié le 9 février 1854. — Le traité du 22 août 1852 avec la Belgique, ratifié par le décret du 13 avril 1854. — L'article additionnel arrêté le 12 avril 1854, ratifié par le décret du 13 avril 1854. — La déclaration du 12 avril 1854, approuvée par le décret du 13 avril 1854. — Le décret du 19 avril 1854, portant règlement pour l'exécution de la convention littéraire conclue le 22 août 1852 entre la France et la Belgique. — Le traité du 3 avril 1854 avec le grand-duché de Bade, ratifié par le décret du 30 mai 1854. — Le traité du 4 février 1854 avec la principauté de Waldeck et Pyrmont, ratifié par le décret du 27 avril 1854.

duction de l'œuvre originale, et, en thèse générale, cette reproduction ne doit pas avoir lieu sans la permission de l'auteur. Il est juste, en effet, que celui-ci puisse s'opposer, dans l'intérêt de sa réputation, à ce que son œuvre soit défigurée par un traducteur malhabile; il est juste aussi qu'il ait sa part dans des bénéfices qu'il a contribué à produire. D'un autre côté, le refus absolu d'un auteur étranger de laisser traduire son œuvre serait un acte d'hostilité qui justifierait des représailles et légitimerait une conquête. Il ne peut dépendre, en effet, d'un auteur de priver les nations étrangères des lumières contenues dans son livre, et le refus qu'il ferait de le laisser traduire équivaudrait à l'abandon de sa part dans les bénéfices. Les progrès faits par le droit international, qui tend à perdre son caractère exclusif et à garantir à chacun, quelle que soit sa nationalité, la jouissance des droits naturels, donne aujourd'hui de l'intérêt à cette question. Toutefois, la législation est muette à cet égard; mais la question s'est présentée lors de la rédaction des traités faits avec les différentes puissances pour garantir réciproquement la propriété des œuvres de littérature et d'art. Voici comment elle a été résolue par le traité fait avec l'Angleterre le 3 novembre 1851, ratifié par le décret du 22 janvier 1852 :

Art. 3. « L'auteur de tout ouvrage publié dans l'un des deux pays, qui aura entendu réserver son droit de traduction, jouira pendant cinq années, à partir du jour de la première publication de la traduction de son *ouvrage autorisée* par lui, du privilége de protection contre la publication dans l'autre pays de toute traduction du même ouvrage non autorisée par lui, et ce, sous les conditions suivantes : 1° l'ouvrage original sera enregistré et déposé dans l'un des deux pays dans un

délai de trois mois à partir du jour de la première publication dans l'autre pays ; 2° il faudra que l'auteur ait indiqué en tête de son ouvrage l'intention de se réserver le droit de traduction ; 3° ladite traduction autorisée devra avoir paru, au moins en partie, dans le délai d'un an à compter de la date de l'enregistrement et du dépôt de l'original, et en totalité dans le délai de trois ans à partir dudit dépôt ; 4° la traduction devra être publiée dans l'un des deux pays, et enregistrée et déposée conformément aux dispositions de l'article 8. » Suivent d'autres prescriptions de même nature (1).

506. Un ouvrage est quelquefois le fruit de la collaboration de plusieurs auteurs. Ici plusieurs hypothèses se présentent : si les différentes parties de l'ouvrage peuvent subsister séparément, chacune d'elles donne lieu au droit d'auteur : tel est un opéra ; le poëme et la musique pouvant être séparés, la publication simultanée de l'un et de l'autre ne peut avoir lieu sans le consentement des deux auteurs. Si l'ouvrage consiste en une série d'articles composés par des auteurs différents, comme le Répertoire de jurisprudence, le Dictionnaire des sciences médicales, la Biographie universelle, il faut considérer d'abord le livre dans son ensemble, ensuite les articles pris isolément. Le livre dans son ensemble est la propriété de l'éditeur qui en a conçu le plan, en a dirigé le travail, a traité avec les collaborateurs; lui seul, ses héritiers et ayants cause ont le droit de le reproduire en entier pendant le temps fixé par la loi. Quant aux articles pris isolément, ils constituent des ouvrages

(1) Des dispositions semblables se trouvent dans la convention du 28 août faite avec la Sardaigne (*V.* décret du 12 oct. 1843, 2);—dans celle du 12 avril 1851 faite avec le Portugal; loi du 30 juin 1851, art. 3; — dans celle du 22 août 1854 avec la Belgique. Décret du 13 avril 1854, art. 5.

distincts, de telle sorte que la durée du droit à leur égard se règle sur la vie des auteurs et la qualité des héritiers qu'ils laissent à leur décès. Ils peuvent donc tomber dans le domaine public avant que l'ouvrage lui-même y soit entré, et réciproquement; ils peuvent même être réimprimés séparément ; le tout si leurs auteurs en ont conservé la propriété, ce qui doit se présumer si la collaboration a été gratuite. En cas de collaboration payée, la présomption contraire a lieu, et la propriété est transférée à l'éditeur, à moins qu'il n'y ait eu des réserves.

Lorsque l'ouvrage produit par plusieurs auteurs est de telle nature qu'on ne peut distinguer l'œuvre de chacun, la propriété appartient indivisément à tous. M. Renouard fait observer qu'on ne peut appliquer ici le principe du droit civil que nul n'est tenu de demeurer dans l'indivision, et que l'un des auteurs ne peut obliger les autres à vendre leur part du droit ou à acheter la sienne. « Il faut que l'on convienne, dit-il, qu'une triple responsabilité de conscience, de gloire et d'imputabilité légale continue à peser sur un auteur, même après qu'il s'est dessaisi de son privilége; que le mode et la condition d'exploitation, quelle que soit la personne qui l'exerce, affectent et engagent cette responsabilité... Contraindre un auteur à abdiquer tout droit sur son œuvre, c'est commander un abandon qui ne saurait être que volontaire, et auquel un devoir moral peut s'opposer(1). » Nous adoptons cette opinion, en faisant observer que les auteurs ne peuvent se plaindre d'une indivisibilité aux conséquences de laquelle ils se sont volontairement soumis. En cas de dissentiment sur le mode de jouissance en commun, les tribunaux sta-

(1) M. Renouard, *Traité des droits d'auteur*, t. 2, p. 218.

tuent et peuvent, suivant les circonstances, prononcer des dommages-intérêts.

507. L'État est propriétaire des ouvrages dont il a payé les collaborateurs; l'Institut et les autres corps savants sont propriétaires des ouvrages qu'ils font composer en leur nom par leurs membres. Comme ces personnes morales ne meurent pas, leur droit de propriété ne peut jamais tomber dans le domaine public. Une disposition tendant à limiter le droit exclusif des personnes morales à trente ans a été insérée dans le dernier projet de loi sur la propriété littéraire.

D'après l'art. 7 de la loi du 19 juillet 1793, les héritiers de l'auteur d'un ouvrage de littérature ou de gravure, ou de toute autre production de l'esprit ou du génie qui appartient aux beaux-arts, en avaient la propriété exclusive pendant dix ans. Cet article ne parlait pas de la veuve et ne distinguait pas entre les différents héritiers; il a été modifié par l'art. 39 du décret du 5 février 1810, ainsi conçu : « Le droit de propriété est garanti à l'auteur et à sa veuve pendant leur vie, si les conventions matrimoniales de celle-ci lui en donnent le droit, et à leurs enfants pendant vingt ans. » Mais, cette disposition ayant paru insuffisante, une loi du 8 avril 1854 a déclaré que les veuves des auteurs, des compositeurs et des artistes jouiront pendant toute leur vie des droits garantis par les lois sur la propriété littéraire, et il a porté la durée de la jouissance accordée aux enfants à trente ans à partir soit du décès de l'auteur, compositeur ou artiste, soit de l'extinction des droits de la veuve.

508. Le système mitoyen adopté par la loi, quant à la transmission du droit aux héritiers, et l'addition du droit des veuves, donnent lieu à de nombreuses difficultés.

Occupons-nous d'abord de la jouissance des héritiers

seuls. Cette jouissance est-elle viagère, ou dure-t-elle pendant tout le temps fixé par la loi, même lorsque l'héritier décède, de telle sorte que le droit se trouve dans sa succession et soit transmis à ses héritiers? Les jurisconsultes qui ne voient dans la propriété littéraire qu'un privilége créé par la loi positive devraient, pour être conséquents avec eux-mêmes, décider que ce privilége est *viager*, car il n'est attribué qu'en considération de la qualité d'auteur ou d'héritier de l'auteur, et sa durée varie suivant la qualité de l'héritier; il devrait donc s'éteindre avec lui, et ne pourrait passer par succession à des individus qui sont peut-être complétement étrangers à l'auteur. Si, au contraire, on admet, comme nous le faisons, le principe de la *propriété*, il faut décider que le droit subsiste et se transmet, comme tous les autres biens, jusqu'au moment où la loi le déclare éteint. C'est ce qui paraît résulter du texte de l'art. 2 de la loi du 19 juillet 1793, qui fixe une période de 10 ans à la jouissance de l'héritier et du cessionnaire, sans la subordonner à la durée de leur existence, et de l'art. 39 du décret du 5 février 1810, qui, après avoir créé le droit *viager* de la veuve, étend la durée du droit pour les enfants à vingt ans; et plus encore de la loi du 8 avril 1854, qui dit que la jouissance accordée aux enfants est portée à trente ans à partir soit du décès de l'auteur, soit de l'extinction des droits de la veuve. Nous croyons donc pouvoir décider que la durée du droit est déterminée par la qualité des héritiers laissés au décès, et qu'il passe aux héritiers de ceux-ci jusqu'à l'expiration du délai; qu'en cas de cession par l'auteur ou par les héritiers, la durée de la jouissance des cessionnaires est déterminée par les mêmes règles.

Quand il y a plusieurs héritiers du même degré, le

droit leur appartient en commun; ils peuvent soit en jouir indivisément, soit en demander le partage, car il n'a plus ce caractère de personnalité intime qu'il avait pour l'auteur lui-même, il n'est plus qu'un droit purement pécuniaire. Le partage donnera lieu à de grandes difficultés d'exécution, et les cohéritiers feront prudemment soit de mettre le droit tout entier dans le lot d'un d'entre eux, soit de le liciter, soit de le céder à un tiers.

509. Lorsqu'un ouvrage est le produit indivisible de la collaboration de divers auteurs, si l'un d'eux vient à mourir, il transmet son droit à ses héritiers, qui jouissent ainsi indivisément avec les auteurs survivants; ce droit, bien que purement pécuniaire quant à eux, n'est pas susceptible de division à cause des auteurs survivants, avec lesquels ils sont copropriétaires, comme nous l'avons démontré plus haut. La différence de durée de la vie des coauteurs, les différentes qualités de leurs héritiers, établiront des inégalités dans la durée des droits qu'ils laisseront après eux. Lorsque la période de jouissance des héritiers de l'un des auteurs indivis sera expirée, la partie du droit qui leur appartenait devrait tomber dans le domaine public d'après les principes généraux; mais on se heurte ici contre une impossibilité. Comment, en effet, déterminer la manière dont le public jouirait de sa portion de droit? Un éditeur pourrait-il contraindre les auteurs survivants à s'associer avec eux pour la publication? S'ils faisaient eux-mêmes cette publication, qui est-ce qui aurait le droit d'entrer en partage des bénéfices? Il faut donc décider que la nature du droit de propriété littéraire répugne à ce qu'il soit pour partie dans le domaine public, et pour partie dans le domaine privé, et que, dans l'espèce posée, le droit de l'héritier dont

la jouissance a cessé fera retour à ceux dont la jouissance dure encore, de telle sorte que le droit tout entier ne tombera dans le domaine public que lorsque la dernière jouissance aura cessé. Tel est l'effet de l'espèce d'indivisibilité inhérente à cette nature de propriété.

510. Les dispositions du décret de 1810 relatives à la veuve de l'auteur ont été diversement interprétées par les jurisconsultes (1). Les difficultés n'ont pas été résolues par la loi du 8 avril 1854, qui n'a fait que prolonger la durée du droit sans en changer la nature. Qu'il nous soit permis à notre tour d'émettre un système, contestable sans doute, mais qui nous paraît conforme aux principes généraux, desquels nous croyons qu'on ne doit s'écarter ici que le moins possible, et seulement quand on y est contraint par une disposition formelle de la loi spéciale.

La veuve jouit de la propriété littéraire pendant toute sa vie, *si ses conventions matrimoniales lui en donnent le droit*, dit le décret. Est-il nécessaire que ces conventions soient formelles? Nous ne le pensons pas, car on ne peut guère supposer que le décret de 1810 ait voulu subordonner la jouissance de la femme à une stipulation qui serait d'autant plus rare, qu'à l'âge où l'on se marie ordinairement, on ne sait pas si l'on sera auteur. D'un autre côté, il est de principe que ceux qui ne font pas de contrat de mariage sont censés adopter pour conventions matrimoniales les règles que le Code Nap. a tracées dans le titre de la communauté. Il faut donc considérer le droit littéraire comme une propriété mobilière qui sera régie, comme les autres propriétés de cette nature, soit par le contrat de ma-

(1) *V.* M. Toullier, t. 12, n° 216; M. Duranton, t. 14, n°s 131 et 132; M. Demolombe, t. 9, n° 439; M. Pardessus, Cours de droit commercial, t. 1, n° 311; et surtout M. Renouard, t. 2, n°s 124 à 137.

riage, s'il y en a un, soit par le titre de la communauté du Code Napoléon, s'il n'y en a pas. C'est ce qui a été reconnu dans l'exposé des motifs de la loi de 1854, qui s'exprime ainsi : « Le décret (du 5 février 1810) lui accorde cette jouissance pour toute la durée de sa vie, pourvu que, par son contrat de mariage, elle n'ait pas répudié le régime en communauté de biens; dans le cas contraire, elle peut encore être investie par la volonté du défunt, mais elle n'est plus protégée par la vocation de la loi. » Ainsi, quand il y aura une convention spéciale qui attribuera à la femme survivante la propriété littéraire pendant toute sa vie, cette convention sera exécutée sans difficulté, et la jouissance des enfants ou des autres héritiers ne commencera qu'après sa mort, et durera 10 ou 20 ans, suivant la qualité des héritiers que l'auteur aura laissés; s'ils sont décédés postérieurement à la mort de l'auteur, le droit appartiendra à leurs héritiers pendant le même temps. Cette solution est la conséquence de celle que nous avons donnée plus haut (n° 508). En effet, le droit des enfants et des autres héritiers n'est pas détruit par le droit de la veuve, car l'art. 39 du décret du 5 février 1810 dit que la jouissance appartient à la veuve pendant sa vie, si ses conventions matrimoniales, etc., et aux enfants pendant 20 ans, et la loi de 1854 ajoute que la durée des trente ans partira soit du décès de l'auteur, soit de l'extinction des droits de la veuve; la loi veut donc que les enfants viennent *après* la veuve. Nous dirons la même chose des autres héritiers, dont il n'est question ni dans le décret de 1810, ni dans la loi de 1854, parce que leur droit reste tel qu'il était réglé par la loi du 19 juillet 1793. Ainsi, le droit des enfants et des autres héritiers s'ouvre au moment du décès; seulement il est suspendu par le droit de la

veuve pendant toute la vie de celle-ci; s'ils meurent avant elle, le droit se trouve dans leur succession et est transmis à leurs héritiers, qui en jouissent pendant le temps fixé par la loi.

Lorsque les époux se seront mariés sans contrat ou avec un contrat établissant le régime de la communauté, il faudra se reporter aux principes du Code Napoléon pour savoir quels sont les droits de la femme. Or la propriété littéraire est un droit mobilier, et comme tel il entre dans la communauté (1401). Si la femme renonce à la communauté, il n'y a aucune difficulté; elle renonce en même temps au droit littéraire, qui passe aux héritiers comme si elle n'existait pas; si elle accepte, elle profite de la *moitié* du droit, parce que ses conventions matrimoniales tacites lui donnent cette moitié. Les héritiers jouissent immédiatement de l'autre. Mais ici se présentent de sérieuses difficultés, résultant du droit de survie que les héritiers ont sur la moitié attribuée à la femme, et de l'indivisibilité de la propriété littéraire, qui ne permet pas d'admettre le public à la jouissance de cette propriété tant qu'il reste quelque chose du droit privatif. (*V*. n° 509.)

Nous allons examiner les deux hypothèses qui peuvent se présenter.

Supposons d'abord que la femme survive à l'époque fixée pour terme à la jouissance des héritiers; aura-t-elle alors la plénitude du droit? On pourrait le penser, puisque le temps pendant lequel les héritiers pouvaient jouir est passé, et que la partie du droit dont ils jouissaient ne peut tomber dans le domaine public à cause de l'existence de la femme (n° 509). Mais, d'un autre côté, la femme ne peut prétendre qu'à la moitié du droit, et les héritiers ont sur la jouissance de cette

moitié un droit de survie qui durera 10 ou 30 ans après la mort de la femme (n° 507), et qui portera non-seulement sur la moitié, mais sur la totalité, à cause de l'indivisibilité. Si donc la moitié des héritiers se réunissait à celle de la femme, ce ne serait que pour leur revenir, à sa mort, augmentée de celle dont ils auraient momentanément perdu la jouissance. Nous pensons qu'il est plus naturel de leur conserver cette jouissance, à laquelle la femme n'a aucun droit, qu'elle ne peut même avoir sans que l'égalité de partage soit troublée. A la mort de la femme commencera pour eux une jouissance entière qui durera 10 ou 30 ans, suivant leur qualité. Si la femme meurt avant l'expiration de l'époque fixée à la jouissance des héritiers, ceux-ci jouiront, à partir de ce jour, du droit complet pendant la période de 10 ou 30 ans. En un mot, l'existence d'une femme commune, acceptant la communauté, aura pour effet de soutenir le droit de propriété littéraire pendant toute sa vie, d'augmenter ainsi l'actif de la communauté de la valeur de ce droit, dont elle jouira par moitié avec les héritiers du mari. La jouissance temporaire de ceux-ci ne commencera qu'à sa mort. Tel nous paraît être l'esprit du décret du 5 février 1810 et de la loi du 8 avril 1854. Nous ne nous dissimulons pas tout ce que cette interprétation présente de difficultés d'application ; mais, en présence de la loi qui renvoie purement et simplement aux principes du droit commun sur le mariage, nous ne pouvons abandonner ces principes. C'était au législateur à trancher les difficultés; nous ne pouvons qu'essayer de les dénouer.

511. Si c'est la femme commune qui meurt la première, le droit se trouve dans la communauté; les représentants de la femme ont droit à la moitié des bénéfices qu'il procure pendant tout le temps de sa

durée; mais ils ne peuvent forcer le mari à publier, parce que le rapport intellectuel qui existe entre l'auteur et son œuvre continue à subsister, et que ce rapport domine le droit lucratif.

512. Le décret de 1810 et la loi de 1854, en réglant les droits de la veuve, n'ont pas parlé de ceux d'un mari qui survivrait à sa femme auteur; nous pensons qu'il y a une complète analogie entre l'un et l'autre cas, et que le mari survivant jouira des mêmes avantages que la femme, toutes les fois que ses conventions matrimoniales lui donneront des droits sur le mobilier acquis par elle pendant le mariage. Si la loi n'a point parlé du mari, c'est qu'elle statue *de eo quod plerumque fit*, et nous ne voyons aucune raison pour ne pas appliquer ses dispositions au cas moins fréquent, mais possible cependant, où la femme est auteur de productions de l'esprit ou des beaux-arts.

513. Les héritiers testamentaires de l'auteur ont-ils le même droit que les héritiers du sang? Nous ne le pensons pas. Le mot *héritier* doit recevoir ici son acception rigoureuse, car c'est d'après la qualité de la personne, la proximité du degré, que la loi détermine la durée du droit. Mais, puisqu'il est permis à l'auteur de céder sa propriété, et que cette cession, comme nous le verrons tout à l'heure, peut produire des effets même pour le temps où il n'existera plus; que, d'un autre côté, la loi ne fait aucune distinction entre la cession à titre onéreux et à titre gratuit, par acte entre-vifs ou par acte testamentaire, nous pensons que le légataire aura tous les droits du cessionnaire, droits dont nous allons déterminer la nature et la durée.

514. La loi du 19 juillet 1793 ne contient, relativement à la cession des droits d'auteur, que la disposition suivante : « Leurs héritiers ou cessionnaires jouiront

du même droit durant l'espace de dix ans après la mort des auteurs. » (2.)

Le décret du 5 février 1810, après avoir dit, art. 39, que la propriété est garantie à l'auteur et à sa veuve pendant leur vie, si les conventions matrimoniales lui en donnent le droit, et à leurs enfants pendant vingt ans, ajoute : « Les auteurs, soit nationaux, soit étrangers, de tout ouvrage imprimé ou gravé, peuvent céder leur droit à un imprimeur ou libraire, ou à toute autre personne, qui est alors substituée en leur lieu et place, pour eux et leurs ayants cause, comme il est dit dans l'article précédent. » (40.) La loi de 1854 ne parle pas des cessionnaires.

Il résulte de l'art. 2 de la loi de 1793 que, si l'auteur ne laisse pas d'héritier, le droit qui se serait éteint à sa mort s'il n'y eût pas eu de cession, dure, quand il y en a une, dix années à partir de son décès, au profit du cessionnaire. Le but de cette disposition est de donner à l'auteur qui n'a pas d'héritiers le moyen de disposer avantageusement de son droit, ce qu'il n'aurait pu faire si ce droit avait dû périr avec lui.

Le décret de 1810 substitue le cessionnaire au lieu et place du cédant pour lui et ses ayants cause; ce qui veut dire, non pas qu'un cessionnaire aura les mêmes droits que s'il était auteur, mais qu'il jouira du droit, lui et ses ayants cause, pendant un temps dont la durée sera déterminée par la vie de l'auteur, et par la nature des héritiers qu'il laissera après son décès. Ainsi, lorsqu'il n'y a pas d'héritiers, le doit cédé dure dix années après la mort de l'auteur; lorsqu'il y a un conjoint survivant ou des héritiers, le droit est établi sur leur tête, et il dure au profit du cessionnaire et de ses héritiers pendant tout le temps déterminé par l'art. 2 de la loi de 1793, les art. 39 et 40 du décret

de 1810 et la loi du 8 avril 1854. Cette dernière loi, ayant prolongé la durée de jouissance des enfants, donne lieu à la question de savoir si, dans le cas d'une cession qui lui est antérieure, la prolongation profiterait au cessionnaire? Nous sommes d'avis de la négative, car c'est le droit tel qu'il existait avant la loi du 8 avril 1854 qui a été l'objet du contrat, et cette loi, en accordant une prolongation de jouissance, a en vue non le cessionnaire, mais les enfants, qui devront seuls en profiter. La propriété littéraire, ainsi variable dans sa durée, peut être cédée aussi par le cessionnaire, l'héritier ou la veuve; mais, dans ces différents cas, le second cessionnaire n'a d'autres droits que ceux du cédant.

Aucune formalité n'est prescrite pour la cession; elle peut donc avoir lieu par acte authentique ou par acte sous seing privé, et même verbalement. Dans ce dernier cas, elle serait, en cas de dénégation, assujettie aux règles du Code sur la preuve testimoniale. Le cessionnaire fera toujours prudemment d'exiger un acte, et de le faire enregistrer pour lui donner une date certaine qu'il peut avoir intérêt à opposer à d'autres cessionnaires. Il serait à désirer, pour éviter la fraude, que la loi fît dépendre l'effet de la cession, à l'égard des tiers, de l'accomplissement d'une formalité qui lui donnerait de la publicité, et permettrait à celui qui veut se rendre acquéreur de s'assurer si déjà le droit n'a point été cédé à un autre; ce qui pourrait avoir lieu par la transcription de l'acte sur un registre spécial tenu soit au secrétariat de la préfecture du domicile des parties contractantes, comme dans le cas de cession d'un brevet d'invention (l. du 14 mai 1791, art. 15), soit au ministère de l'intérieur.

La cession peut être totale ou partielle; la question

de savoir quelle est son étendue est une question d'interprétation des conventions qui doit être résolue d'après les règles du droit commun. (*V.* C. N., 1156 à 1164, 1602). Mais, dans tous les cas, le cessionnaire ne succède pas à cette partie des droits qui est personnelle à l'auteur; ainsi il ne pourrait comme lui apporter à l'ouvrage des modifications par addition ou par suppression; l'auteur, en effet, n'a cédé que le droit pécuniaire, et il n'a pas entendu abdiquer la personnalité de son œuvre, qui doit être publiée par le cessionnaire telle qu'elle a été conçue et exécutée.

515. Le don manuel du manuscrit original d'un ouvrage non encore publié confère-t-il au donataire le droit de propriété littéraire? La solution de cette question ne peut pas être donnée d'une manière absolue, car il s'agit ici d'un fait susceptible de plusieurs interprétations; il est possible que l'auteur n'ait jamais eu l'intention de rendre son œuvre publique, et qu'il n'ait pas voulu qu'elle franchisse le cercle de quelques amis intimes; il est possible qu'il n'ait voulu donner que le manuscrit, et conserver pour lui et pour ses héritiers le droit de reproduction. Ce sera donc une question d'intention laissée à l'appréciation des tribunaux. Nous pensons que la présomption sera en faveur du droit le plus étendu; car celui qui donne, de même que celui qui vend, est censé, sauf la preuve du contraire, avoir voulu conférer tous les avantages que la chose peut produire. C'est ce qui a été décidé par la Cour de cassation à propos de la vente d'un tableau (1). On peut

(1) La Cour de cassation, chambres réunies, a décidé, le 27 mai 1842 (Gros), que la vente d'un tableau emporte, au profit de l'acheteur, le droit exclusif de le reproduire par la gravure, lorsque le peintre ne s'est pas réservé ce droit par une stipulation particulière. La chambre civile a décidé, le 22 février 1847 (Laurent), que l'auteur qui a cédé la première édition de son ouvrage ne peut, à moins de convention contraire, publier

aussi puiser un argument dans la législation relative aux ouvrages posthumes, qui sera exposée dans un des numéros suivants. (*V*. sur cette question l'arrêt Chénier, Cour de Paris, 4 mai 1816; l'arrêt Broussais, de la même Cour, 13 nov. 1841, et l'arrêt de la Cour de Bordeaux, du 4 mai 1843, de Montagnac).

516. La même question s'est élevée à l'égard des lettres missives, et l'on s'est demandé si celui auquel elles ont été adressées a été saisi, par la tradition qui lui en a été faite, du droit de les reproduire. En considérant l'intention de l'auteur des lettres, on voit qu'en thèse générale il n'a pas l'intention de leur donner de la publicité; que par conséquent la propriété littéraire, qui n'est que le droit de reproduction, ne prend pas même naissance. « Une lettre, dit M. Renouard, est » écrite pour être lue, non pour être publiée ; celui » qui l'écrit s'abandonne et s'épanche ; il pense tout » haut; il n'élabore pas ses paroles comme s'il prévoyait » qu'elles seraient livrées au public, et celui qui a » reçu la lettre a dû, en l'absence d'autorisation con- » traire, en garder le contenu pour lui *seul*. » (*Traité du droit des auteurs*, t. 2, n° 169.) Une lettre missive ne pourrait donc être publiée sans le consentement de celui qui l'a écrite, ou, après lui, de ses héritiers. L'auteur de la lettre pourrait-il la publier sans le consentement de celui auquel elle était adressée? S'il n'en avait pas gardé copie, il ne pourrait forcer le destinataire à lui remettre les originaux qui sont devenus sa propriété ; s'il en avait gardé copie, il serait sans doute maître de la publier en ne considérant son droit qu'au point de vue purement littéraire, puisqu'il n'a pas eu l'intention de transférer le droit de

une édition nouvelle tant que la première n'est pas épuisée, quelque long que soit le laps de temps écoulé depuis la première publication.

reproduction, ainsi que nous l'avons fait remarquer plus haut. Mais ici viennent se placer des considérations d'un autre ordre; si la publication pouvait causer un préjudice moral ou même matériel au correspondant, ce préjudice donnerait lieu à une action en diffamation. (*V.* arrêt de la Cour de Paris du 10 déc. 1850, Collet.)

517. La loi de 1793 n'a pas parlé des ouvrages posthumes; cette lacune a été comblée par un décret du 1er germinal an XIII, qui a pour but d'engager celui qui est devenu propriétaire, à quelque titre que ce soit, d'un ouvrage posthume, à lui donner la publicité; il assimile ce propriétaire à l'auteur; il déclare qu'il est protégé par les lois sur la propriété exclusive des auteurs. La loi à laquelle se réfère ce décret est celle du 19 juillet 1793, qui n'accordait que dix années après la mort de l'auteur, quelle que fût la qualité des héritiers, et qui ne parlait pas des droits de la femme. Le décret de 1810, qui crée le droit de la femme et étend celui des enfants, la loi du 8 avril 1854, qui a le même but, ne parlent pas des propriétaires d'ouvrages posthumes; doit-on leur en appliquer les dispositions? Nous avions d'abord adopté la négative; mais un examen plus approfondi du décret de l'an XIII et de ses motifs nous engage à décider que les droits des propriétaires d'ouvrages posthumes, complétement assimilés à ceux de l'auteur, reçoivent du décret de 1810 et de la loi de 1854 la même extension.

518. La propriété littéraire emporte le droit exclusif de publier, vendre et faire vendre un ouvrage, et, comme conséquence, celui de faire saisir les exemplaires contrefaits, de poursuivre les contrefacteurs, et de faire prononcer contre eux une peine et des dommages-intérêts. L'article 6 de la loi du 19 juillet 1793 subordonne ce

droit à l'accomplissement d'une condition renouvelée d'un édit de 1617; il dit que tout citoyen qui mettra au jour un ouvrage de littérature ou de gravure sera obligé d'en déposer deux exemplaires à la bibliothèque impériale ou au cabinet des estampes : « faute de quoi, » ajoute-t-il, il ne pourra être admis en justice pour » la poursuite des contrefacteurs. ». Ce dépôt a pour but de tenir au complet, sans aucune dépense de la part du gouvernement, la bibliothèque impériale.

L'art. 48 du décret de 1810 veut que l'imprimeur dépose à la préfecture de son département cinq exemplaires de chaque ouvrage, dont un pour la bibliothèque impériale. L'ordonnance du 24 octobre 1814 détermine le même nombre quant aux exemplaires des ouvrages imprimés; elle exige pour la bibliothèque deux épreuves des estampes et planches gravées sans texte. Un dernière ordonnance du 9 janvier 1828 réduit ce nombre à *deux* exemplaires des ouvrages imprimés, *dont un pour la bibliothèque impériale*, et à *trois* exemplaires des gravures, dont *deux* pour la même bibliothèque. Le défaut de dépôt avant la publication entraîne contre l'imprimeur une amende de 1,000 fr. pour la première fois, et de 2,000 fr. pour la seconde. (L. 21 oct. 1814, art. 16.)

On a pensé d'abord que le décret de 1810 et les ordonnances subséquentes, qui imposent l'obligation du dépôt aux imprimeurs, laissaient intacte la disposition de la loi du 19 juillet 1793, qui impose l'obligation du dépôt à l'auteur, et qu'il devait y avoir un double dépôt, l'un fait par l'auteur, l'autre par l'imprimeur. Mais la Cour de cassation a décidé que le dépôt fait par l'imprimeur du nombre d'exemplaires prescrit par l'ordonnance du 9 janvier 1828 remplaçait celui qui est prescrit par la loi de 1793, et que l'imprimeur est,

pour ce dépôt, l'intermédiaire naturel et légal de l'auteur et de l'éditeur. (C. C. crim., 1er mars 1834, Terry.) Ainsi, en résumé, le dépôt nécessaire pour avoir le droit de poursuivre le contrefacteur n'est plus aujourd'hui que d'un exemplaire pour les ouvrages imprimés et de deux pour les gravures, l'autre exemplaire dont le dépôt est exigé par l'ordonnance de 1828 n'ayant qu'un but de police. Le dépôt n'a plus lieu à la bibliothèque impériale, mais au secrétariat de la préfecture (à Paris, à la direction de la librairie); il n'est pas nécessaire qu'il soit fait par l'auteur, il suffit que l'imprimeur le fasse en son nom. La loi ne parlant ici que des ouvrages de littérature ou de gravure, on a conclu que l'obligation du dépôt n'était pas imposée aux auteurs d'ouvrages d'art exécutés sur métaux, marbres, ivoires, etc. (C. de Paris, 9 fév. 1832, Ameling.) Ce ouvrages ont en effet quelquefois une grande valeur, et un volumé tel qu'il deviendrait difficile de les conserver.

L'omission du dépôt fait-elle tomber l'ouvrage dans le domaine public, de telle sorte que chacun puisse le reproduire impunément? Nous ne le pensons pas. Le dépôt n'est pas ici une formalité sans l'accomplissement de laquelle le droit de propriété ne pourrait être constaté. Ce droit existe et peut être prouvé indépendamment de toute formalité. Le dépôt a pour but de compléter sans frais dans un intérêt général une vaste collection de livres; pour forcer l'auteur à faire ce léger sacrifice à la société, la loi déclare que, faute de dépôt, il ne pourra être admis en justice pour la poursuite des contrefacteurs, mais elle ne dit nulle part que le livre tombera dans le domaine public. Si donc l'auteur conserve la propriété, il lui suffit, pour avoir le droit de poursuivre le contrefacteur, d'accomplir la

condition à l'égard de laquelle aucun délai n'est fixé. L'obligation du dépôt n'est imposée, comme nous l'avons dit, par l'art. 6 de la loi du 19 juillet 1793, qu'aux auteurs d'ouvrages de littérature et de gravure susceptibles d'être placés dans une bibliothèque ou dans un cabinet de gravures; d'où il résulte que les auteurs de tableaux, de sculpture sur pierre, sur métaux ou sur bois; les orateurs, les professeurs, les auteurs dramatiques, qui ne font pas imprimer leurs discours, leçons et pièces, peuvent poursuivre les contrefacteurs sans être tenus à la formalité du dépôt. (C. C. crim., 24 juin 1852, Connevat.)

519. Le délit de contrefaçon se constate au moyen d'une saisie des exemplaires contrefaits, ou par toute autre voie laissée à la discrétion des juges. La saisie, qui a lieu à la requête du propriétaire du droit, s'opérait autrefois par le ministère des officiers de paix, aujourd'hui par celui des commissaires de police, et, à leur défaut, des juges de paix (1). La poursuite en contrefaçon est portée devant le tribunal de police correctionnelle, soit sur la poursuite d'office du ministère public, soit sur la citation du plaignant; et la pénalité établie par les art. 4 et 5 de la loi du 19 juillet 1793, 41, 42, 43 du décret du 5 février 1810, est remplacée par celle indiquée dans les art. 425, 426, 427 et 429 du Code pénal. (*V.* ces articles pour connaître les cas assimilés à la contrefaçon.)

520. Pour qu'une poursuite en contrefaçon puisse être intentée, il faut deux conditions :

1° L'existence d'une propriété littéraire;

2° L'usurpation de cette propriété.

L'objet de la propriété littéraire consiste, comme

(1) Loi du 19 juill. 1793, art. 3, et décret. du 25 prair. an III.

nous l'avons dit, non pas dans les pensées elles-mêmes, mais dans la liaison, dans la forme dont elles sont revêtues. Par conséquent il ne peut y avoir contrefaçon dans le fait de celui qui profite des pensées émises par un autre pour en composer un livre. Si son livre ne contient que la reproduction, sous une forme différente, des pensées d'autrui, il y a *plagiat*, et le plagiat peut devenir contrefaçon quand il est de nature à préjudicier aux droits de l'auteur; c'est là une question de fait laissée à l'appréciation des tribunaux. La propriété littéraire peut exister à l'égard d'un livre qui ne contient aucune pensée propre à l'auteur : ainsi une traduction, une compilation d'ouvrages tombés dans le domaine public, constituent des propriétés littéraires. Les additions de toute nature faites à un livre du domaine public appartiennent à celui qui en est l'auteur, et ne peuvent être reproduites que par lui. (C. C. crim., 27 fév. 1845, Richault)

Les discours prononcés dans le Corps législatif appartiennent à la société, en ce sens qu'ils peuvent être reproduits par les organes de la publicité et faire partie d'ouvrages sur l'histoire du pays; mais le droit de les publier séparément ou d'en faire une collection appartient exclusivement à leurs auteurs (1). Les plaidoyers des avocats, les leçons publiques des professeurs, les sermons des prédicateurs ne peuvent être publiés comme corps d'ouvrage sans leur consentement. En vain argumenterait-on de la publicité des audiences, des cours et des églises; l'intention des personnes qui parlent en public est de livrer seulement leur pensée et non le droit lucratif de reproduction. Les publications administratives peuvent être librement imprimées (inst.

(1) M. Renouard, *Traité des droits d'auteur*, t. 2, p. 142, pense que ce droit lui-même est dans le domaine public.

minist. du 16 juin 1830); les lois et ordonnances peuvent aussi être imprimées par tout le monde (ord. 12 janvier 1820), lors même qu'elles n'ont point été insérées au Bulletin des lois, malgré la prohibition portée à cet égard par un décret impérial du 6 juillet 1810, qui ne peut subsister en présence du droit postérieur qui a aboli la censure. Il en est de même des arrêts des Cours et du Conseil d'État et des jugements des tribunaux.

On n'usurpe pas la propriété d'un auteur par cela seul qu'on fait des citations textuelles de son livre, pourvu toutefois que ces citations ne soient pas tellement importantes, qu'elles comprennent la plus grande partie de l'ouvrage. Il y a toujours dans ces différents cas une question de fait qui est laissée à l'appréciation des tribunaux. Mais il y a usurpation et par conséquent contrefaçon à traduire un ouvrage français en langue étrangère. Cette solution, contestée par M. Renouard (*Traité des droits d'auteur*, t. 2, n° 16), a été adoptée par M. Pardessus, *Droit commercial*, n° 164; et Blanc, *de la Contrefaçon*, p. 416. Arr. de Rouen, 7 nov. 1845 (Rosa).

521. Un décret du 7 germinal an XIII porte que les livres d'église, d'heures et de prières (ce qui comprend les catéchismes) ne pourront être imprimés et réimprimés que d'après la permission donnée par les évêques diocésains, et que cette permission sera textuellement rapportée et imprimée en tête de chaque exemplaire. L'art. 2 du même décret se réfère, pour les poursuites contre les contrevenants, à la loi du 9 juillet 1793. L'étendue du droit conféré aux évêques par ce décret a donné lieu à quelques difficultés; il a été considéré d'abord comme un droit de propriété qui conférait aux évêques ou à leurs cessionnaires le droit de poursuivre

les contrefacteurs et de réclamer des dommages-intérêts. (C. C. crim., 23 juillet 1830, Gauthier.) Il a été ensuite réduit à un simple droit de censure, et l'on a refusé aux évêques et à leurs cessionnaires le droit de poursuivre les contrefacteurs, en ne leur reconnaissant que celui de les dénoncer au ministère public. (C. C., 28 mai 1836, Caron.) Un arrêt de la Cour de Caen du 11 février 1839 (Pagny) est allé jusqu'à dire que tout libraire avait le droit de réimprimer les ouvrages approuvés par les évêques. Un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation, en date du 5 juin 1847 (Belin-Prieur), nous paraît contenir les véritables principes de la matière. D'après cet arrêt, l'évêque qui n'est pas l'auteur d'un livre liturgique n'en est pas propriétaire; mais il exerce une haute censure, et il a seul le droit d'accorder ou de refuser la permission d'imprimer, en vertu d'une approbation souveraine dont il n'est pas tenu de déduire les motifs. La permission est personnelle à l'imprimeur et spéciale pour le livre à imprimer; elle doit être préalable à l'impression et renouvelée à chaque réimpression. L'impression sans permission emporte, outre la condamnation à l'amende, la confiscation des ouvrages illégalement imprimés; quoique le bénéfice de la confiscation ne soit pas appliqué, comme il le serait dans le cas de contrefaçon proprement dite, à l'évêque ou à son cessionnaire. Mais l'imprimeur autorisé a qualité pour intervenir comme partie civile dans les poursuites dirigées contre des imprimeurs coupables d'imprimer illégalement (1). Le Conseil d'État a décidé, d'après le décret du 7 ger. an XIII, qu'il n'y avait pas abus dans la conduite de l'évêque

(1) *V.* le résumé de la jurisprudence sur ce point dans le Journal des fabriques, t. 12, p. 301.

qui, après avoir donné une autorisation spéciale à un imprimeur, charge les curés de veiller à ce que les fidèles ne se servent que des éditions qui sortent de ses presses. (Arrêt du Conseil d'État du 18 mars 1841, Loisel.)

522. La propriété des dessins employés pour l'ornement des tissus, des étoffes et du papier de tenture, se conserve d'une manière particulière, déterminée par les articles 14 et suiv. du décret du 18 mars 1806. Le fabricant qui veut s'assurer la propriété d'un dessin, et acquérir le droit de le revendiquer devant le tribunal de commerce, doit déposer aux archives du conseil des prud'hommes, quand il en existe un, sinon au greffe du tribunal de commerce ou du tribunal civil remplissant les fonctions du tribunal de commerce, un échantillon plié sous enveloppe revêtue de ses cachet et signature, sur laquelle est apposé également le cachet du conseil ou du tribunal. Le déposant déclare s'il entend se réserver la propriété exclusive pendant une, trois ou cinq années, ou à perpétuité; il acquitte entre les mains du receveur de la commune un droit proportionné à la durée de sa jouissance; le dépôt est inscrit sur un registre, et il est délivré au déposant un certificat rappelant le numéro d'ordre du paquet et la date du dépôt (1).

L'accomplissement de ces formalités assure à l'inventeur la jouissance exclusive de son dessin, et lui donne le droit de poursuivre les contrefacteurs. Mais les individus poursuivis seront-ils admis à prouver que le dessin était connu avant le dépôt de l'échantillon, et que par conséquent il était du domaine public? Cette

(1) L. 22 germinal an XI, 18; l. 18 mars 1806, t. 2, sect. 3. Ord. 17 août 1825.

question est difficile, parce que la matière n'est pas régie par la loi du 19 juillet 1793, mais bien par le décret du 18 mars 1806, dont l'article 15 est conçu dans des termes si généraux, qu'on ne peut en rien conclure pour ou contre la question qui nous occupe ; la jurisprudence de la Cour de cassation elle-même est peu précise. Un arrêt de la chambre des requêtes du 31 mai 1827 (Marescal) et un arrêt de la chambre civile du 14 janvier 1828 (Liesching) jugent l'affirmative. Nous avions pensé d'abord qu'on devait assimiler le dessin à une invention qui, une fois publiée, ne peut être brevetée ; mais, en examinant la question de nouveau, il nous a semblé que le dessin avait beaucoup plus de rapport avec une œuvre d'art qu'avec une invention ; que par conséquent on devait appliquer ici la décision que nous avons donnée, n° 518, sur la contrefaçon d'un ouvrage non déposé, et qu'ainsi le dépôt même postérieur à la publication donnerait le droit de poursuivre les contrefacteurs. Cette solution nous paraît aussi plus conforme à la morale, qui ne permet pas qu'on s'enrichisse aux dépens d'autrui. Elle a été adoptée par la chambre des requêtes dans un arrêt du 17 mai 1843 (Delon); mais, abandonnée depuis par la même chambre dans un arrêt du 1er juillet 1850 (Polton) qui, se fondant sur les termes de l'arrêt du Conseil du 14 juillet 1787 et les articles 15 et 18 de la loi du 18 mars 1806, décide que si l'invention du dessin en confère la propriété à son auteur, c'est le dépôt qui la conserve. Lorsque la jouissance du privilége n'est que temporaire, à l'expiration du délai fixé par la déclaration, l'échantillon est joint à la collection de dessins qui existe dans la ville, et chacun peut en faire usage.

523. Les œuvres dramatiques, sous le rapport de la publication et de la vente, sont assujetties aux règles de

la propriété littéraire; mais elles donnent naissance à un droit d'une nature particulière, celui de la représentation, qui a été consacré par la loi du 13 janvier 1791 (1). D'après cette loi, les ouvrages des auteurs vivants ne peuvent être représentés, dans toute l'étendue de la France, sans leur consentement, sous peine de confiscation à leur profit du produit total de la représentation. La convention qui a lieu entre eux et les entrepreneurs de spectacle est entièrement libre, et aucun agent de l'autorité ne peut taxer le droit de représentation ni changer le prix convenu. Les propriétaires d'ouvrages dramatiques posthumes ont les mêmes droits que leurs auteurs (2).

La loi du 13 janvier 1791 n'accordait la survivance du droit de représentation au profit des héritiers et cessionnaires des auteurs que pendant *cinq* ans, sans s'occuper des droits des veuves. Une loi du 3 août 1844 porte que les veuves et les enfants des auteurs d'ouvrages dramatiques auront à l'avenir le droit d'en autoriser la représentation et d'en conférer la jouissance pendant 20 ans, *conformément aux dispositions des articles* 39 *et* 40 *du décret du* 18 *février* 1810.

Cette rédaction donnait lieu à des doutes qui n'existent plus aujourd'hui, parce que la loi du 8 avril 1854, qui donne aux veuves d'auteurs, de compositeurs et d'artistes une jouissance viagère, et à leurs enfants une jouissance de 30 ans à partir soit de la mort de leur père, soit de l'extinction des droits de la veuve, comprend les droits garantis par la loi du 3 août 1844 qu'elle vise spécialement; de telle sorte qu'il n'y a plus aujourd'hui de différence entre le droit de pro-

(1) *V.* aussi la loi du 19 juillet de la même année.

(2) Loi du 13 janvier 1791, art. 5, et décret du 8 juin 1806, art. 10, 11 et 12.

priété littéraire et le droit de représentation quant aux veuves et aux enfants. Mais il faut remarquer qu'aucune disposition de la loi de 1844 et de la loi de 1854 ne s'applique aux héritiers autres que les enfants, dont le droit reste fixé par la loi du 11-13 juillet 1791 à une durée de cinq ans.

Le délit prévu et puni par l'article 428 du Code pénal n'existe pas seulement quand il y a représentation complète d'une œuvre dramatique, mais encore lorsque, dans un *but lucratif*, un individu fait jouer ou chanter des morceaux de musique dramatique ; c'est ce qu'a décidé la chambre criminelle de la Cour de cassation le 24 juin 1852 (Connevat). La même chambre, a par un arrêt du 16 décembre 1854 (Henrics), déclaré l'article 428 du Code pénal applicable à une société d'artistes et d'amateurs exécutant des œuvres musicales, sans le consentement de leurs auteurs, devant des abonnés soumis à une cotisation. Nous pensons que cela doit s'entendre même de la musique non dramatique, et que l'exécution de cette musique dans un but lucratif, sans la permission de l'auteur, constituerait un délit analogue à celui qui résulte de la représentation.

L'action résultant de la représentation ou de l'exécution non autorisée n'est pas subordonnée au dépôt à la bibliothèque impériale, comme l'action en contrefaçon pour reproduction d'ouvrages par la voie de la presse. Ces deux actions, bien que présentant beaucoup d'analogie entre elles, sont distinctes l'une de l'autre, et le dépôt ne peut pas être prescrit pour des œuvres qui, à la rigueur, pourraient ne pas être imprimées. (C. C. crim., 24 juin 1852, Connevat.)

Le droit de représentation dramatique a été garanti réciproquement dans la plupart des conventions diplo-

matiques dont nous avons donné la nomenclature (p. 595). Il faut se reporter à ces différentes conventions pour connaître l'étendue de la garantie et les conditions à l'accomplissement desquelles elle est soumise.

CHAPITRE II.

DE LA PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE. — DES BREVETS D'INVENTION, DE PERFECTIONNEMENT, ETC. — DES FABRICANTS. — ENSEIGNES DES MARCHANDS. — PROPRIÉTÉ DES NOMS.

SOMMAIRE.

§ Ier. — *Propriété industrielle et brevets.*

524. Histoire de la législation sur la propriété industrielle jusqu'en 1791.
525. Législation de 1791 à 1844.
526. Base de la législation de 1844. — Diverses espèces de brevets.
527. Conditions pour l'obtention des brevets. — Nouveauté.
528. Application industrielle.
529. Inventions non brevetables.
530. Brevets de perfectionnement. — Certificats d'addition.
531. Préférence donnée à l'inventeur pendant un an.
532. Suppression de l'ancien brevet d'importation.
533. Durée du brevet.
534. Demande de brevets. — Formalités à accomplir.
535. De la spécification.
536. Délivrance des brevets. — Examen préalable quant au fond.
537. Examen quant à la forme.
538. Le ministre peut-il rejeter la demande qui porte sur des inventions déclarées non brevetables.
539. Droits conférés par le brevet. — Cession. — Licences.
540. Forme de la cession totale ou partielle.
541. Effet des certificats d'addition pris après la cession du brevet.
542. Publicité de la spécification.
543. De la capacité et de la nationalité par rapport à l'obtention d'un brevet.
544. De la contrefaçon et des peines qui l'atteignent.
545. De l'action en contrefaçon.

546. De la nullité du brevet.
547. De la déchéance du brevet.
548. Des actions en nullité et en déchéance.
549. Dispositions transitoires.

§ II. — *Marques de fabriques. — Enseignes.*

550. Des marques des fabricants, et des moyens d'en acquérir la propriété.
551. Peines contre l'altération des marques.
552. L'usurpation de la marque et du nom peut-elle être poursuivie par des étrangers?
553. Propriété des enseignes.

§ III. — *Noms propres.*

554. Les noms propres constituent une propriété.
555. Ancienne législation sur les noms propres.
556. Nouvelle législation.
557. Forme des changements et additions des noms.

§ Ier. — *Propriété industrielle. — Brevets d'invention et de perfectionnement.*

524. L'histoire de la propriété industrielle, avant 1789, ne présente qu'une face particulière de l'histoire plus générale de la liberté industrielle, et l'on retrouve dans cette sphère les tendances restrictives qui dirigeaient le système des maîtrises et jurandes. Aucune loi générale n'accordait de protection aux inventeurs des procédés industriels ; ceux-ci pouvaient seulement obtenir, *à titre de récompense personnelle*, et sous le nom de *privilége*, une jouissance exclusive de leur invention; les priviléges étaient accordés par le Roi. Mais, d'un côté, la concession du privilége était arbitraire, et, comme elle avait surtout un caractère fiscal, on accordait souvent, pour une seule et même invention, un certain nombre de priviléges à d'autres qu'au privilégié primitif et sans respect pour ses droits ; d'un autre côté, le privilégié était en butte aux attaques des

corps de métiers qui lui disputaient l'usage de son invention au nom de leur monopole et le ruinaient en procès. Ainsi exposés à l'arbitraire du fisc et aux tracasseries des corporations, les inventeurs français allaient porter sur des plages moins ingrates les trésors de leur industrie.

Tel fut, pour ne citer qu'un exemple entre mille, le sort de la découverte de Nicolas Briot, qui voulait substituer, dans la fabrication des monnaies, le balancier au marteau. « Combien d'obstacles, dit un histo-
» rien du temps, ne fit-on point contre la machine du
» balancier dont on se sert aujourd'hui ! Non-seu-
» lement les ouvriers qui fabriquaient la monnaie
» au marteau, mais même la Cour des monnaies,
» n'oublièrent rien pour la faire rejeter. Tout ce que
» la cabale et la malice peuvent inventer fut mis en
» usage pour faire échouer les desseins de Nicolas
» Briot... La cabale de ses ennemis prévalut, et sa pro-
» position fut rejetée. Le chagrin qu'il eut de trouver
» si peu de protection en France pour une chose que
» nous admirons aujourd'hui l'obligea de passer en
» Angleterre, où l'on ne manqua pas de se servir utile-
» ment de ses machines, et de faire par son moyen
» les plus belles monnaies du monde. La France serait
» peut-être encore privée de cette merveilleuse inven-
» tion sans M. le chancelier Séguier. Ce grand homme,
» la gloire de son siècle, passant par-dessus toutes les
» chicanes que les ouvriers de la Monnaie avaient faites
» contre Briot, et n'ayant aucune considération pour
» les arrêts qu'ils avaient obtenus contre lui, en fit
» donner d'autres (1)... »

(1) Le Blanc, *Traité historique des monnaies* (1690), cité par M. le ministre de l'agriculture et du commerce dans l'exposé des motifs du projet de loi de 1844.

D'un autre côté, on attaqua le droit de jouissance illimitée que les priviléges conféraient aux inventeurs; on montra que les priviléges semblaient être ainsi plutôt un patrimoine héréditaire qu'une récompense personnelle : « Le privilége, dit-on, peut être souvent cédé à » des personnes qui n'ont pas la capacité requise..... » Les enfants, successeurs et ayants cause du privilé- » gié, appelés par la loi à la jouissance du privilége, » négligent d'acquérir les talents nécessaires. Le défaut » d'exercice des priviléges peut aussi avoir d'autant » plus d'inconvénient, qu'ils gênent la liberté, sans » fournir au public les ressources qu'il doit en attendre; » enfin le défaut de publicité des titres du privilége » donnent souvent lieu au privilégié de l'étendre et de » gêner abusivement l'industrie (1)..... » Et, sur ces bases, on fit l'édit du 24 décembre 1762, qui restreignait à quinze années la jouissance exclusive des privilégiés.

Un moment, en 1776, Turgot abolit les priviléges industriels avec les maîtrises et les jurandes; mais sa tentative échoua, nous l'avons vu ailleurs. L'Angleterre avait, dès 1623, par un statut célèbre du roi Jacques Ier, proscrit les priviléges industriels; son exemple devait être, en 1787, suivi par l'Amérique.

525. La réforme de 1789 enveloppa dans une abolition générale tous les priviléges; le décret du 4 août effaça les priviléges industriels comme les autres. Plus tard, il fallut substituer au régime qu'on venait de prescrire une législation nouvelle; tel fut le but du décret du 7 janvier 1791. Mais l'incertitude du législateur sur les véritables principes de la matière se fit sentir dans la rédaction de la loi. Ainsi le décret, après

(1) Préambule de l'édit du 24 décembre 1762.

avoir proclamé sans aucune distinction, dans son préambule, que « ce serait attaquer les droits de l'homme dans » leur essence que de ne pas regarder une découverte » industrielle comme la *propriété* de son auteur, » et, dans son article 1er, que « toute découverte ou nouvelle » invention dans tous les genres d'industrie est la » *propriété* de son auteur, » restreignait à une jouissance de 5, 10 ou 15 années, selon les cas, cette propriété qui, d'après la déclaration précédente, semblait devoir être illimitée; il y avait donc erreur d'un côté ou de l'autre.

Ainsi encore, dans l'art. 1er qu'on vient de lire, le décret attribuait généralement le titre de propriété industrielle à toute découverte ou nouvelle invention; dès 1791, abusant de cette généralité de termes, les établissements de finances prirent des brevets pour les plans financiers que les nécessités de l'époque faisaient éclore de toutes parts, et l'abus devint tel, qu'un décret du 20 septembre 1792 fut contraint d'exclure formellement les plans financiers des termes de l'art. 1er. De plus, par une restriction qu'on s'explique mal, le décret de 1791 prohibait l'exploitation des brevets par actions; quand l'expérience eut montré les suites désastreuses de cette prohibition, un décret du 25 novembre 1806 vint la lever.

Opposée, à certains points de vue, aux véritables intérêts de l'industrie, incomplète ou confuse à certains autres, la législation sur la propriété industrielle réclamait donc une réforme; le sujet fut mis à l'étude dès 1828; les travaux qui furent faits sur la matière aboutirent enfin à la loi du 5 juillet 1844, qui la régit aujourd'hui.

526. La loi de 1844 s'est gardée des théories exclusives qui avaient égaré la loi de 1791. Elle ne reconnait

point à l'inventeur la propriété absolue de l'invention. Nous avons dit, dans le chapitre précédent, que la pensée une fois émise appartenait à tous ceux qui pouvaient la comprendre, et nous avons montré que la propriété littéraire n'avait pour objet que la forme sous laquelle la pensée s'était produite, forme qui était distincte de la pensée, de telle sorte qu'elle pouvait être l'objet d'un droit privatif de reproduction. Ici, au contraire, la pensée est indépendante de la forme; tout individu qui l'a comprise peut en profiter. S'il en était autrement, il n'y aurait aucun progrès industriel de possible, et le bien-être matériel de la société ne s'augmenterait que par une suite d'usurpations. On ne peut donc pas dire que le droit de l'inventeur soit un droit absolu et perpétuel; aussi la loi de 1844 le qualifie-t-elle de « droit » exclusif d'exploiter l'invention à son profit, sous les » conditions et pour le temps déterminés. » (1er.)

Si ce droit ne repose pas sur la propriété de l'invention, sur quoi repose-t-il? Laissons parler ici le rapporteur de la loi à la chambre des députés, M. Philippe Dupin, écho fidèle des véritables principes : « Toute » découverte utile est, suivant l'expression de Kant, » la prestation d'un service rendu à la société. Il est » donc juste que celui qui a rendu ce service en soit » récompensé par la société. C'est une transaction » équitable, un véritable contrat, un échange qui s'o- » père entre les auteurs d'une découverte nouvelle et la » société. Les premiers apportent les nobles produits » de leur intelligence, et la société leur garantit en » retour les avantages d'une exploitation exclusive de » leur découverte pendant un temps déterminé. »

De ce qu'il n'y a point ici un *droit absolu*, mais seulement un droit *relatif*, il résulte que le législateur a pu déterminer les espèces d'inventions à privilégier

et limiter le temps du monopole. Voici les règles qu'il a établies :

Toute nouvelle découverte ou invention dans tous les genres d'industrie confère à son auteur, sous l'accomplissement de certaines conditions, le droit exclusif de l'exploiter à son profit pendant un temps donné. (L. du 5 juillet 1844, 1er.) Ce droit est constaté par un arrêté du ministre du commerce qui reçoit le nom de *brevet*. (*Id.*, 1er et 11.)

On distingue deux espèces de brevets : le *brevet d'invention* et le *brevet de perfectionnement* (1). (*Id.*, 1, 18.) La loi de 1844 supprime implicitement le brevet d'*importation* admis par la législation antérieure, et qui avait été l'objet de critiques fondées. (*V.* cependant n° 331.)

527. Le brevet d'*invention* et celui de *perfectionnement* sont soumis aux mêmes règles; ils ne diffèrent qu'en ce point, que le premier s'applique à une invention principale, le second à une invention qui est l'accessoire d'un procédé existant déjà.

Dans l'un et l'autre cas, il faut, pour que le privilége de l'inventeur existe, la réunion des trois conditions suivantes :

1° Qu'il y ait une découverte ou une invention nouvelle ;

2° Qu'il s'agisse d'une matière susceptible d'être brevetée ;

3° Que l'inventeur remplisse les formalités prescrites par la loi pour obtenir le brevet.

(1) La loi ne se sert pas des mots *brevet de perfectionnement*, mais elle parle, art. 17 et 18, de brevets pour *changement*, *perfectionnement*, *addition*, et, art. 19, de brevets pour *découverte*, *invention* ou *application* se rattachant à l'objet d'un autre brevet. Nous croyons que les mots *brevet de perfectionnement* rendent parfaitement l'idée de la loi.

La loi considère comme *invention* ou *découverte* nouvelle, l'invention de *nouveaux produits industriels*; l'invention de *nouveaux moyens* pour l'obtention d'un *résultat* ou d'un *produit* industriel, comme serait la découverte d'un moteur autre que la vapeur; enfin l'*application nouvelle* de moyens déjà connus, également pour l'obtention d'un résultat ou d'un produit industriel, comme serait l'application de la vapeur à un appareil déjà connu, dans le but d'obtenir un résultat encore inconnu (2).

Dans le sens de la loi, chacun des termes que nous venons d'employer a un sens propre. L'*invention* diffère de la *découverte* en ce qu'elle produit quelque chose qui n'existait pas auparavant, tandis que la découverte met en lumière une chose qui existait, mais qui jusqu'alors avait échappé à l'observation. Cette différence n'a pas d'importance légale. Le mot *produit* s'entend d'un corps déterminé, tandis que le mot *résultat* exprime tout ce qui concerne la qualité, la quantité et les frais de production. Celui qui a extrait le premier le *gluten* de la farine a obtenu un nouveau *produit*; celui qui a trouvé le moyen d'empêcher l'oxydation du fer a obtenu *un résultat*.

L'invention doit être *nouvelle*, c'est-à-dire qu'elle doit porter sur un produit ou un résultat jusqu'alors inconnu; la société ne consent à accorder un monopole, même temporaire, que sous la condition qu'elle recevra quelque chose en échange. Ainsi un procédé déjà connu, de quelque manière que ce soit, parce que son auteur l'a divulgué, ou parce que le secret lui a été surpris (1), ou encore parce qu'il a été trouvé et

(1) Sauf les dommages-intérêts qu'il a le droit de demander contre ceux qui ont abusé de sa confiance. Si c'est l'usurpateur lui-même qui a pris

appliqué par d'autres, ou enfin parce qu'il a été décrit dans un ouvrage publié, ne peut donner lieu à un brevet (1). Peu importe que la publicité ait eu lieu en France ou à l'étranger, même en langue étrangère, si elle existait antérieurement à la date du dépôt de la demande, et si elle était suffisante pour que le procédé pût être exécuté.

528. Les seuls procédés qui puissent donner lieu à des brevets sont ceux relatifs à l'*industrie*, c'est-à-dire ceux qui sont susceptibles « de donner des produits que la main de l'homme ou les machines qu'il dirige puissent fabriquer, et qui puissent entrer dans le commerce pour être achetés et vendus (2). »

Ainsi, tout ce qui est du domaine de l'intelligence pure, les principes, méthodes, systèmes, découvertes, conceptions théoriques ou scientifiques, dont on n'indique pas d'applications industrielles, ne peuvent donner lieu à un brevet d'invention (3). Il en est de même des procédés agricoles; leur influence sur la prospérité publique est telle d'ailleurs qu'on ne pourrait, sans les plus grands inconvénients, les soumettre à un monopole; mais il en est autrement des instruments d'agriculture.

un brevet, l'inventeur peut obtenir des tribunaux la subrogation à ses droits.

(1) L. 5 juillet 1844, art. 1, 2, 30 § 1, 31. — C. C. req., 24 déc. 1833, Endignoux. — *Id.*, 24 mai 1844, req., Hamoire. — La publicité d'un brevet ne résulte pas de la communication officielle qui en est faite par le ministre aux termes de la loi, elle ne résulte que d'une divulgation privée. (C. C. crim., 8 juillet 1848, Chabrié.) Elle ne résulte pas non plus du fait d'avoir pris un brevet en pays étranger et d'en avoir fait l'annonce dans les recueils destinés à la publication des patentes d'invention. (C. C. crim., 7 mai 1851, Poissat.) Mais il est prudent de prendre simultanément des brevets dans les deux pays.

(2) M. Renouard, *Traité des brevets d'invention.*

(3) L. du 5 juillet 1844, art. 30, § 3. — C. C. crim., 21 février 1837, Alvier. — Req., 22 août 1844, Bourousse.

529. La loi elle-même, précisant son principe, en a indiqué l'application dans deux cas spéciaux, en déclarant non susceptibles de brevet les compositions pharmaceutiques ou remèdes de toute espèce, et les plans et combinaisons de crédit ou de finances (3). Cette dernière disposition reproduit la prohibition portée par le décret du 20 septembre 1792; aujourd'hui, comme à cette époque, il faut empêcher que des spéculations déloyales ne viennent, sous le couvert de la protection légale, ruiner les intérêts particuliers. La première disposition a été insérée dans la loi à la sollicitation de l'Académie de médecine, de la commission des pharmaciens du département de la Seine, et d'autres corps savants, pour protéger la santé publique contre les fraudes du charlatanisme. Elle ne touche en rien aux lois spéciales qui régissent les remèdes secrets; de plus, elle ne s'adresse aux produits que comme remèdes, de telle sorte que si un produit était à la fois utile à la médecine et aux arts, l'inventeur, qui ne pourrait pas le faire breveter comme remède, pourrait le faire breveter à titre de produit industriel.

Enfin le 4e § de l'art. 30 de la loi prononce la nullité des brevets accordés pour des découvertes, inventions ou applications reconnues contraires à l'ordre, à la sûreté publique, aux bonnes mœurs, ou aux lois, sans préjudice, ajoute-t-il, des peines qui pourraient être encourues pour la fabrication ou le débit d'objets prohibés. La question de savoir ce qui doit être considéré comme contraire à l'ordre, à la sûreté publique, ou aux bonnes mœurs, est laissée à l'appréciation des tribunaux; quant aux découvertes contraires aux lois, on peut citer comme exemple un procédé pour la fabrication de la poudre à feu, dont le monopole est réservé au gouvernement. Non-seulement le brevet qui

aurait été accordé serait insuffisant pour autoriser l'exploitation de cette industrie, mais il ne mettrait pas l'inventeur à l'abri des peines prononcées par la loi s'il voulait l'employer. Par la même raison, si l'industrie est soumise dans son exercice à des règles spéciales, la délivrance du brevet ne dispense pas de l'observation de ces règles.

530. Lorsqu'une invention a vu le jour, elle ne demeure point stationnaire; l'application qu'on en fait, les études qu'elle suscite, révèlent bientôt les perfectionnements dont elle est susceptible. Ces perfectionnements, comme l'invention même, sont un service rendu à la société, et peuvent faire l'objet du contrat dont le brevet est le titre. Les perfectionnements, les additions ou les changements peuvent venir soit de l'inventeur lui-même, soit d'un tiers.

La loi devait une faveur spéciale à l'inventeur déjà pourvu d'un brevet d'invention; aussi lui laisse-t-elle le choix entre deux voies: ou bien il peut prendre un *brevet principal de perfectionnement*, en suivant *toutes* les formalités que nous venons d'énumérer pour les brevets d'invention, ou bien il peut, en suivant les mêmes formalités, se faire délivrer simplement un *certificat d'addition*. Il y a entre ces deux voies cette différence que la première donne lieu au payement des droits exigés pour les brevets d'invention, tandis que la seconde ne donne lieu qu'au payement d'une taxe fixe de 20 francs; mais, d'un autre côté, le brevet de perfectionnement est distinct du brevet d'invention qui l'a précédé, et doit être pris pour une durée de 5, 10 ou 15 années, tandis que le certificat d'addition fait partie intégrante du brevet d'invention, et cesse d'exister avec lui (16-17), non-seulement quand il prend fin par l'expiration du temps, mais encore lors-

qu'il encourt une déchéance. (C. C. crim., 2 février 1852, Brossard.)

Le brevet de perfectionnement peut aussi être pris par un tiers, mais sans préjudice pour les droits de l'inventeur. « L'invention, disait en 1791 M. de Bouf-» flers à l'Assemblée nationale, est le sujet, la perfec-» tion est une addition; l'une est l'arbre, et l'autre » est la greffe. » Le perfectionnement constitue donc une propriété distincte de l'invention, mais de la même nature. Ces deux droits coexistent sans se nuire l'un à l'autre. Ainsi le premier inventeur breveté a toujours le droit privatif d'exploiter son invention; mais il ne peut y appliquer le perfectionnement sans le consentement du second inventeur; et celui-ci, propriétaire de son perfectionnement, ne peut l'appliquer qu'à des objets qui sortent des mains du premier inventeur. Supposons que, le premier inventeur des machines à vapeur ayant pris un brevet, un individu imagine un appareil qui fasse cesser tout danger d'explosion : cet appareil ne pourra être adapté aux machines qu'avec l'autorisation de son inventeur, et pareillement celui-ci ne pourra fabriquer de machines pour y placer son appareil; il sera obligé de les acheter du propriétaire du brevet. Dans ce cas, chaque chose pouvant exister séparément, on conçoit facilement l'existence de deux droits distincts.

Il y a plus de difficulté lorsqu'il s'agit, non pas de choses matérielles, mais de procédés de fabrication, et que le perfectionnement ne peut être employé indépendamment du procédé primitif. En appliquant les mêmes principes, on voit que le premier breveté ne pourra se servir du perfectionnement sans l'autorisation de son auteur, et que celui-ci, s'il ne s'entend pas avec le propriétaire du procédé, sera obligé d'ajourner l'applica-

tion de son perfectionnement jusqu'à l'époque à laquelle le procédé breveté tombera dans le domaine public. Aussi est-il souvent de l'intérêt bien entendu des deux inventeurs de s'associer pour exploiter ensemble le produit de leurs découvertes.

531. Il ne suffisait pas de régler les rapports de l'inventeur et du breveté de perfectionnement, il fallait encore protéger le premier contre la spoliation. Il arrive en effet souvent qu'un inventeur se hâte de prendre un brevet avant que sa découverte soit arrivée à sa maturité, et que des spéculateurs industriels viennent lui enlever la plus grande partie du fruit de ses études en prenant des brevets pour des perfectionnements que l'inventeur aurait bientôt trouvés lui-même. La loi nouvelle, pour concilier la protection qu'on doit aux perfectionnements de l'industrie et le respect des droits de l'inventeur, a décidé que, pendant un an, le breveté ou ses ayants droit peuvent *seuls* obtenir un brevet pour un *changement*, un *perfectionnement* ou une *addition* à l'invention qui fait l'objet du brevet primitif; néanmoins toute personne peut, dans le cours même de cette année, former une demande qui est transmise et reste déposée sous cachet au ministère du commerce; à l'expiration de l'année, le cachet est brisé, et le brevet est délivré. Lorsque plusieurs demandes ont été formées dans le cours de cette année pour le même perfectionnement, il faut distinguer: si au nombre des demandeurs se trouve le breveté principal, il a la préférence sur tous les autres, quand même leur demande serait antérieure en date; entre les autres demandeurs, la priorité, selon nous, doit être déterminée par la date et l'heure du dépôt de la demande. (*V.* n° 536.)

532. La loi de 1791 accordait un brevet qu'elle qua-

lifiait *d'importation*, à l'individu qui apportait le premier en France une découverte étrangère brevetée en pays étranger. Le privilége de l'importateur était le même que celui de l'inventeur, mais il ne durait pas plus que le brevet délivré à l'étranger. Ce brevet avait été l'objet de graves critiques; on disait qu'il gênait les développements de l'industrie sans avantages véritables, parce que les inventions utiles sont facilement importées d'un pays à l'autre ; qu'il était contraire au principe de la nouveauté du procédé breveté; qu'enfin il donnait à l'importateur la même récompense qu'à l'inventeur, quoiqu'il y eût entre eux une grande différence de mérite. La loi de 1844 supprime implicitement le brevet d'importation : elle accorde cependant à l'étranger breveté un droit qui a quelque analogie avec le brevet d'importation, mais qui en diffère sur un point essentiel. (*V*. n° 543.)

533. Les brevets peuvent être pris pour 5, 10 ou 15 ans, au choix du demandeur (4); leur durée ne peut être prolongée que par une loi (15). Le breveté est obligé de payer 100 francs par an, sous peine de déchéance s'il laisse écouler un terme sans payement (4). On a préféré avec raison le payement des annuités au payement intégral ou par moitié qu'admettait la loi du 25 mai 1791.

534. L'obtention du brevet est subordonnée à l'accomplissement de différentes formalités. Le demandeur doit d'abord verser à la caisse du receveur général de son domicile réel ou élu une somme de 100 fr. à valoir sur le montant de la taxe, et en joindre le récépissé à la demande. Ensuite il dépose au secrétariat de la préfecture de son domicile réel ou élu, et dans un paquet cacheté de son sceau : 1° sa demande en obtention de brevet adressée au ministre de l'agriculture et du com-

merce; 2° une description de la découverte, invention ou application faisant l'objet du brevet demandé; 3° les dessins ou échantillons qui sont nécessaires pour l'intelligence de la description; 4° un bordereau des pièces déposées (5). Les trois premiers points exigent quelques explications.

La demande doit être limitée à un seul objet *principal;* autrement, chaque brevet donnant lieu au payement d'un droit, il serait facile de frauder le fisc, en réunissant dans la même demande, et par suite dans le même brevet, des inventions différentes. Toutefois, comme une invention peut se composer de la réunion de plusieurs inventions particulières, et que chacune de ces dernières peut contenir des applications spéciales, la même demande peut contenir le détail des différents objets qui constituent l'invention principale et l'indication des différentes applications qu'on en veut faire. (6, § 1.) Le brevet produit alors son effet non-seulement quant à l'invention principale, mais encore quant aux inventions partielles qui la constituent, relativement aux applications indiquées.

La demande doit mentionner la durée que les réclamants entendent assigner à leur brevet; ils ont le choix, comme nous l'avons dit, entre 5, 10 et 15 ans (4). Le demandeur a toujours intérêt à choisir le terme de 15 ans, parce que les termes moins longs ne peuvent être prorogés que par une loi (15), et que, d'un autre côté, le breveté qui ne tire pas un bon parti de son invention peut, à quelque époque que ce soit, en abandonnant son privilége, se dispenser, pour l'avenir, de payer l'indemnité (4).

La demande ne doit contenir ni restrictions, ni conditions, ni réserves, car le brevet ne peut être délivré que dans les termes de la loi; enfin, elle doit donner

à l'invention *un titre* qui renferme la désignation sommaire et précise de son objet, afin de faciliter les recherches que les tiers peuvent être appelés à faire dans leur intérêt. (6, § 2 et 3.) La fraude qui aurait pour résultat de faire prendre le change sur l'objet du brevet entraînerait sa nullité. (30, n° 5.)

535. La description et les dessins ou échantillons constituent ce que la législation de 1791 appelait, après la loi anglaise, *spécification*, c'est-à-dire détermination précise de l'invention. La description ne peut être écrite en langue étrangère, prohibition qui toutefois n'exclut pas l'emploi des termes techniques; elle doit être sans altérations ni surcharges; les mots rayés comme nuls sont comptés, les pages et les renvois paraphés; elle ne doit contenir aucune dénomination de poids et de mesures autres que celles approuvées par la loi. Voilà pour la forme; quant au fond, la description doit être faite avec assez de soin et de détails pour qu'elle suffise à l'exécution de l'invention.

Les dessins, quand ils sont nécessaires pour l'intelligence de la description, sont tracés à l'encre, d'après une échelle métrique; des échantillons et des modèles peuvent aussi être joints, suivant les circonstances. La description et les dessins sont faits en *duplicata*, l'un des exemplaires devant être remis au demandeur comme accessoire de son brevet. (11, § 3.) Toutes ces pièces sont signées par le demandeur ou par son mandataire. (6, § 4, 5, 6, 7.)

La *spécification* est exigée pour plusieurs motifs : elle détermine la nature et l'étendue du privilége accordé au breveté; elle permet de mettre, à l'expiration du brevet, la société en jouissance de l'invention. Elle est ainsi dans l'intérêt du breveté et dans l'intérêt des tiers : dans l'intérêt du breveté, puisqu'elle doit servir de base

aux poursuites en contrefaçon par lesquelles il protégera son privilége; dans l'intérêt des tiers, puisque ceux qui veulent prendre un brevet pour une invention ont intérêt à savoir si déjà ils n'ont pas été prévenus; enfin elle provoque les perfectionnements, et les applications à des cas non prévus dans le brevet, des procédés qui y sont décrits. (*Voir*, sur la publicité de la spécification, n° 542.)

536. Lorsque le réclamant a déposé à la préfecture les pièces dont il vient d'être parlé, qu'il a en outre déclaré son domicile réel ou élu, un procès-verbal constatant le dépôt est dressé sans frais par le secrétaire général, sur un registre spécial ouvert à cet effet, dont les pages cotées par première et dernière doivent être paraphées par le préfet. Il doit être rédigé en présence du réclamant et signé par lui; il doit énoncer enfin le jour et l'heure de la remise des pièces. Cette énonciation a une grande importance, car la durée du brevet court du jour du dépôt; l'indication de l'heure sert aussi à déterminer la préférence entre deux brevetés qui ont fait leur dépôt le même jour. Le déposant a donc intérêt à se munir d'une expédition du procès-verbal de dépôt, qui lui est délivrée moyennant le remboursement des frais de timbre. (6, 7 et 8.) Le réclamant n'est point tenu de se présenter en personne à la préfecture; il peut s'y faire représenter par un mandataire, dont le pouvoir reste annexé à la demande.

Le préfet n'est point chargé de la délivrance du brevet; il doit, dans les cinq jours de la date du dépôt, envoyer au ministre du commerce le paquet cacheté déposé par le réclamant, en y joignant le récépissé de la taxe et une copie du procès-verbal (9). A l'arrivée des pièces au ministère, il est procédé à l'ouver-

ture, à l'enregistrement des demandes, et à l'expédition des brevets dans l'ordre de réception desdites demandes. Les brevets dont la demande a été régulièrement formée sont délivrés par un arrêté du ministre; la première expédition est délivrée sans frais au breveté (11). Un décret impérial, inséré au *Bulletin des Lois*, proclame tous les trois mois les brevets délivrés (14).

Ici se présentait la question de savoir si la délivrance du brevet serait précédée d'un examen préalable ayant pour but de constater la réalité, la nouveauté, le mérite de l'invention, et l'accomplissement de toutes les conditions dont la loi fait dépendre le privilége; mais les plus graves objections s'élèvent contre un semblable système; il faudrait, avant tout, obliger l'inventeur à dévoiler son secret sans qu'il fût certain d'obtenir le privilége qu'il réclame, chose pour laquelle un inventeur éprouvera toujours la plus grande répugnance. D'un autre côté, l'examen offrirait par lui-même la plus grande difficulté, et, quels que fussent les hommes qui en seraient chargés, on pourrait craindre ou l'inexactitude ou la partialité; l'un ou l'autre de ces reproches ne manquerait jamais d'être proféré par l'individu dont la demande aurait été repoussée. Enfin, quelle serait l'importance de la décision rendue en faveur d'un inventeur, si plus tard son brevet était l'objet d'attaques appuyées de preuves incontestables, si par exemple on venait prouver que le procédé était décrit dans un ouvrage que la commission d'examen ne connaissait pas? Il est beaucoup plus simple et bien plus juste de repousser ici le système *préventif* et de se contenter du système *répressif*.

Ainsi tout individu qui réclame un brevet d'invention doit l'obtenir, pourvu qu'il ait rempli les for-

malités prescrites par la loi. Mais ce brevet est à ses risques et périls ; si l'invention est contraire à la loi, si elle n'est pas nouvelle, si elle a déjà été publiée, il court le risque de la déchéance du brevet, de la perte des droits consignés, et même de condamnations criminelles ou civiles, suivant les circonstances. Quant à la futilité ou à l'inutilité de l'invention, elle tombe encore sur l'inventeur, qui n'est point indemnisé par ses profits des dépenses que lui a nécessitées l'obtention du brevet. Mais, de crainte que les brevetés, porteurs d'un titre revêtu de formes solennelles, n'en abusent en le présentant comme une attestation favorable du gouvernement, l'art. 33 de la loi du 5 juillet 1844 veut que quiconque mentionne sa qualité de breveté ou son brevet, ajoute à la mention les mots : *sans garantie du gouvernement*, sous peine d'une amende de 50 à 1,000 fr., qui peut être doublée en cas de récidive.

537. S'il y aurait de l'inconvénient à laisser l'administration juge de l'accomplissement des conditions du fond, il n'y a que de l'avantage à lui confier l'appréciation de l'accomplissement des formes ; aussi le ministre doit-il vérifier si la description, et les dessins quand ils sont nécessaires pour l'intelligence de la description, ont été déposés, et si ces différentes pièces sont revêtues des formalités prescrites par l'art. 6. Dans le cas de la négative, le ministre refuse de délivrer le brevet, la moitié de la somme versée est acquise au Trésor; toutefois le demandeur ne perd pas même cette moitié, s'il reproduit une demande régulière dans le délai de 3 mois à partir de la date de la notification du rejet. Le ministre, juge ici d'une question de forme, statue sur une *matière contentieuse;* nous pensons que le demandeur peut se pourvoir contre sa décision devant le Conseil d'Etat, dans le délai de 3 mois de la noti-

fication du rejet, et attaquer sa décision, soit pour excès de pouvoir, soit quant au fond; mais il aura presque toujours plus d'intérêt à renouveler sa demande d'une manière régulière, qu'à prendre cette voie longue et dispendieuse, qui ne lui serait utile qu'autant que dans l'intervalle une autre demande aurait été déposée pour le même objet.

538. L'art. 13 de la loi ajoute que la taxe est restituée tout entière, lorsque la demande est faite pour des compositions pharmaceutiques, des plans et combinaisons de crédit et de finances. Le ministre pourra-t-il, par exception au principe qui ne permet pas d'examen préalable, refuser le brevet dans le cas prévu par cet article? Il semble résulter de l'art. 13 que le ministre a ce droit, lorsque d'ailleurs le titre du brevet ne laisse aucun doute sur la nature non brevetable de l'invention. Mais le système contraire a prévalu dans la discussion. Un amendement qui donnait au préfet le droit de refuser le brevet quand il était demandé pour des compositions pharmaceutiques et des plans de finances a été rejeté. Le ministre n'a donc que le droit de faire des observations au demandeur, qui, en présence de la nullité qui ne manquerait pas d'être prononcée par les tribunaux sur la poursuite du ministère public, retirera presque toujours sa demande, et auquel alors, aux termes de l'art. 13, on restituera la totalité des droits qu'il aura consignés.

539. Le brevet donne à celui qui l'obtient le droit d'user seul de son procédé et d'en vendre seul les produits pendant la durée du brevet; ce droit constitue une propriété mobilière qui se transmet, comme les autres, par succession, donation ou vente. La cession peut être totale ou partielle. Dans le premier cas, le breveté est dessaisi de tous ses droits, qui passent au

cessionnaire ; dans le second cas, la cession peut porter sur une partie du droit lui-même : par exemple, elle peut n'avoir lieu que pour le droit de vendre, le breveté se réservant celui de fabriquer ; elle peut aussi être totale, mais pour une partie du territoire seulement, le breveté ne transférant son droit que pour la circonscription désignée. Il ne faut pas confondre les *cessions* même partielles du brevet avec les *licences* ou autorisations de se servir du procédé. Dans ces derniers cas, le breveté ne se dépouille pas du droit, dont il ne cède que la jouissance ; lui seul peut poursuivre les contrefaçons ; c'est contre lui que doivent être intentées les actions en nullité et en déchéance. Par la même raison, les formalités de la *cession*, dont nous allons parler, ne sont pas exigées pour la concession des licences. Enfin celui qui n'a qu'une licence ne peut céder son droit à un autre, tandis que le cessionnaire peut le faire.

540. La loi a cru devoir entourer la *cession* du brevet de formalités qui ont pour but de lui donner plus de solennité, d'assurer sa date et de la faire connaître aux tiers. La cession totale ou partielle d'un brevet, *dit* l'art. 20, soit à titre onéreux, soit à titre gratuit, ne pourra être faite que par acte notarié ; elle ne sera valable à l'égard des tiers qu'après avoir été enregistrée au secrétariat de la préfecture du département dans lequel l'acte aura été passé. Ainsi le cessionnaire ne peut poursuivre le contrefacteur qu'autant qu'il a fait enregistrer et pour des faits postérieurs à l'enregistrement. (C. C. crim., 12 mai 1849, Laval, et 6 avril 1850, Mothès.) Cet enregistrement est fait sur la production et le dépôt d'un extrait authentique de l'acte de cession ; une expédition du procès-verbal d'enregistrement, accompagnée d'un extrait de l'acte, est transmise par le préfet, dans les cinq jours de la date du procès-

verbal, au ministère du commerce, où la mutation est inscrite sur un registre spécial. Tous les trois mois, un décret impérial proclame les mutations enregistrées pendant le trimestre expiré. (20, 21.)

La formalité de l'enregistrement est établie dans l'intérêt des tiers, qui peuvent ainsi vérifier si le cédant est encore propriétaire du brevet; mais si elle est essentielle à leur égard, elle ne l'est pas quant à la validité de la cession entre les parties : ainsi la nullité ne pourrait être invoquée par le cédant contre le cessionnaire, et réciproquement, ni par leurs héritiers. (C. C. réq., 20 nov. 1822, Bérard.) Nous pensons qu'on doit décider la même chose à l'égard de l'acte notarié. Il n'est point ici, comme dans le cas de donation et du contrat de mariage, exigé à peine de nullité. Ainsi une cession faite par acte sous seing privé ne pourrait être opposée aux tiers, mais ne pourrait être attaquée par les parties et leurs héritiers (même arrêt).

La loi prend une précaution fiscale, en exigeant que la cession totale ou partielle soit précédée du payement de la totalité de la taxe. (20, 21.) L'enregistrement à la préfecture n'est prescrit formellement que dans le cas de cession (art. 20, § 3); cependant la loi le considère encore comme utile lorsque la propriété est transmise d'une autre manière; car elle parle de l'enregistrement non-seulement des actes de *cession*, mais encore des autres actes de mutation (*id.*, § 4). Nous pensons qu'il faut entendre par là, outre les donations entre-vifs, les donations testamentaires elles-mêmes, et nous croyons que l'extrait du testament qui contient le legs d'un brevet doit être enregistré. Il y a en effet même raison de le décider que lorsqu'il s'agit d'une vente ou d'une donation entre-vifs; il faut que les tiers sachent en quelles mains se trouve le brevet pour ne pas être

exposés à traiter avec les héritiers de l'ancien propriétaire que le testament en aurait dépouillés. Mais si le testament est olographe, il suppléera l'acte notarié, car il a acquis date certaine par la mort du testateur; et le procès-verbal d'ouverture, ainsi que l'ordonnance du président qui prescrit le dépôt chez un notaire (C. N., 1007), lui donnent une sorte d'authenticité.

Dans le cas de transmission du brevet par succession *ab intestat*, il n'y a pas d'acte à faire enregistrer, et le propriétaire est indiqué par la loi. Mais si, par l'effet d'un partage entre les cohéritiers, le brevet a été attribué à l'un d'eux, cet acte de partage sera-t-il soumis à l'enregistrement? Pour la négative, on dit que le partage est déclaratif, et non translatif de propriété; la Cour de cassation a jugé dans ce sens (C. C. crim., 10 août 1849, Caron). Mais le procès était né sous l'empire de la loi du 14 mai 1791, dont l'art. 15 ne parle que de l'acte de *cession* du brevet, tandis que l'art. 20, dans son § 4, dit : L'enregistrement des cessions et de *tous autres actes* emportant mutation, etc. Sans doute, par suite d'une fiction consacrée par les art. 883 et 1872 du C. N., le partage n'est pas translatif, mais seulement déclaratif de propriété; mais il n'en produit pas moins en réalité un changement à l'ordre naturel établi par la loi, changement que les tiers ne peuvent connaître que par la présentation de l'acte de partage, et qu'il est dans l'esprit de la loi de faire constater par l'enregistrement.

La cession d'un brevet, sauf la formalité spéciale que nous venons d'indiquer, est soumise aux mêmes règles que les cessions ordinaires : ainsi elle serait sans cause, et il y aurait lieu à la répétition du prix payé, si le brevet était annulé plus tard (C. C. civ., 15 juin 1842, Flourens).

541. Enfin la loi a voulu protéger les cessionnaires contre une fraude que les cédants commettaient souvent à l'ombre même de la législation de 1791. Un inventeur de mauvaise foi cédait son brevet, puis ensuite il prenait un brevet de perfectionnement qui rendait presque inutile le droit qu'il avait cédé, et obligeait ainsi le cessionnaire à traiter de nouveau avec lui. Pour prévenir cette fraude, l'art. 22 de la loi décide que les cessionnaires d'un brevet, et ceux qui ont acquis d'un breveté ou de ses ayants droit la faculté d'exploiter sa découverte, profiteront de *plein droit* des *certificats d'addition* qui seront ultérieurement délivrés au breveté ou à ses ayants droit. Par un système de juste réciprocité, le breveté, à moins qu'il n'ait cédé l'intégralité de ses droits, profite aussi des certificats d'addition qui sont ultérieurement délivrés aux cessionnaires (art. 22); de telle sorte que, comme le dit l'art. 16, les certificats d'addition pris par un des ayants droit profitent à tous les autres. Tous ceux qui ont le droit de profiter d'un certificat d'addition peuvent, moyennant un droit fixé par la loi, en lever une expédition au ministère du commerce (22).

L'art. 22 ne parle que des *certificats d'addition;* il n'est donc pas applicable aux *brevets de perfectionnement;* c'est ce qui a été dit dans le rapport fait à la Chambre des pairs et dans la discussion de la Chambre des députés. Il résulte de cette restriction que la loi autorisant, dans l'art. 17, le breveté à prendre un brevet principal aussi bien pour une *addition* que pour un *perfectionnement*, celui-ci pourra facilement éluder les dispositions fort sages de l'art. 22. En vain dira-t-on que le brevet de perfectionnement ayant une existence principale, et n'étant point, comme le certificat d'addition, incorporé avec le premier brevet, on ne

pouvait en faire profiter le cessionnaire de ce brevet; on prouverait seulement que la loi a eu tort de rétablir le brevet de perfectionnement, ou du moins d'autoriser ceux qui ont cédé tout ou partie d'un brevet à prendre autre chose qu'un certificat d'addition. Il est certain que l'option qu'on leur laisse sera toujours pour eux un moyen d'éluder la loi.

Cependant, s'il est possible de prouver que le breveté n'a pris un brevet de perfectionnement, au lieu d'un simple certificat d'addition, que pour rançonner à l'aise ses cessionnaires, nous pensons que ceux-ci pourront obtenir soit la nullité de la cession, soit des dommages-intérêts, par application des principes élémentaires du droit civil sur le dol et sur la fraude. Il y aurait pour les cessionnaires un moyen de prévenir ces difficultés, ce serait de stipuler que le brevet de perfectionnement que le cédant pourrait prendre postérieurement à la cession leur serait commun avec lui.

542. Quelque respectable que soit le droit du breveté, la loi n'a pas dû négliger l'intérêt du progrès et de l'industrie. Il suffit au premier que, pendant le temps de sa jouissance exclusive, nul autre que lui ne puisse exploiter sa découverte; il importe au second que les descriptions des brevets délivrés reçoivent une certaine publicité. Outre que ces descriptions peuvent devenir un objet d'étude utile, il faut que ceux qui veulent se faire breveter puissent vérifier si un autre n'a pas devancé leur découverte, et n'a pas déjà obtenu le brevet qu'ils veulent solliciter. Il faut aussi qu'à l'expiration du brevet, tout le monde puisse entrer en jouissance de l'invention. De là les dispositions qui veulent que les descriptions, dessins, échantillons et modèles des brevets délivrés restent, jusqu'à l'expiration des brevets, déposés au ministère de l'agriculture

et du commerce, où ils sont communiqués sans frais à toute réquisition, et où toute personne peut en prendre copie à ses frais. Après le payement de la deuxième annuité, les descriptions et dessins sont publiés, soit textuellement, soit par extraits; le recueil des descriptions et dessins est déposé au ministère du commerce et au secrétariat de la préfecture de chaque département; à l'expiration des brevets, les originaux des descriptions et dessins sont déposés au Conservatoire des arts et métiers; enfin un catalogue contenant les titres des brevets délivrés dans le courant de l'année est publié au commencement de l'année suivante. Ce catalogue est déposé au ministère du commerce et au secrétariat de chaque préfecture, où il peut être consulté sans frais, ainsi que le recueil des descriptions et dessins. (23, 24, 25, 26.) Cette publicité ne présente aucun inconvénient pour le breveté, qui, en vertu de son privilége, peut toujours poursuivre les contrefacteurs. Mais la protection des tribunaux français ne peut suivre le breveté en pays étranger; il fera donc prudemment, si son invention est de nature à être employée chez les nations étrangères, d'y prendre aussi simultanément des brevets.

543. Tout ce qui précède, tant ce qui concerne le droit de demander un brevet que ce qui regarde le droit de l'exploiter, s'applique sans distinction de nationalité ou de capacité dans la personne du demandeur, comme dans celle du breveté. Il résulte de la discussion de la loi que le ministre n'a point à examiner la capacité civile du réclamant; que par conséquent le brevet doit être délivré aux femmes mariées, aux mineurs, lors même que leur demande n'est point accompagnée de l'autorité du mari ou du tuteur. Mais si les incapables, propriétaires d'un brevet, sont obligés

d'ester en jugement à son occasion, ils doivent être assistés des protecteurs que leur donne la loi.

Quant à la nationalité, la loi est formelle : « Les » étrangers, dit l'art. 27, pourront obtenir en France » des brevets d'invention. » Ils devront, poursuit l'article 28, remplir les mêmes conditions et suivre les mêmes formalités que les Français. La loi va même plus loin en faveur de l'étranger : elle permet à l'auteur d'une invention ou d'une découverte déjà brevetée en pays étranger d'obtenir un brevet en France pour la même invention ; seulement elle réduit la durée de ce brevet à celle du brevet antérieurement pris à l'étranger (29). Cette disposition semble au premier abord ressusciter les inconvénients que l'abolition des brevets d'importation avait eu pour objet de conjurer ; mais cette crainte, sérieuse en théorie, s'efface dans la pratique. « Une des conditions essentielles, disait » M. Dupin, est que l'invention soit *nouvelle*, c'est-à- » dire qu'elle n'ait reçu ni en France, ni *ailleurs*, » soit par la voie de l'impression, soit par toute autre » manifestation extérieure, une publicité suffisante » pour pouvoir être exécutée. »

544. Par quelle sanction la loi protége-t-elle les droits qu'elle attribue au breveté?

Toute atteinte portée à ces droits, soit par la fabrication de produits, soit par l'emploi d'un ou de plusieurs des moyens faisant l'objet d'un brevet, constitue un délit que la loi qualifie *de contrefaçon* (40), et qu'elle punit de peines correctionnelles, lors même que l'emploi du procédé n'a pas eu lieu dans un but commercial. (C. C. crim., 30 déc. 1843, Painchaut.) Elle atteint par des peines semblables ceux qui ont recélé, vendu ou exposé en vente, ou introduit sur le territoire français, un ou plusieurs objets contrefaits ; seulement elle dis-

tingue entre ces deux hypothèses. Dans la première, le fait seul de la contrefaçon suffit à constituer le délit, et le délinquant n'est point admis à invoquer sa bonne foi. Cette dérogation aux principes généraux de la loi pénale qui considèrent l'intention mauvaise comme un des éléments de la criminalité est fondée sur ce qu'un fabricant ne peut être présumé ignorer l'existence d'un brevet relatif à son industrie, brevet qui a reçu une publicité analogue à celle de la loi. (C. Crim., 3 décembre 1841, Ganilh.) Dans la seconde hypothèse, la même présomption n'existe plus; on rentre sous l'empire du droit commun, et le délit disparaît, si ceux qu'on accuse d'avoir recélé, vendu ou exposé en vente un produit contrefait, prouvent qu'ils ignoraient l'existence du brevet (41). Le fait de l'acquisition des objets contrefaits n'est pas une contrefaçon, à moins qu'on n'ait acheté l'objet pour le revendre ou pour en tirer des produits industriels qu'on veut mettre dans le commerce. (C. C. crim., 12 juill. 1851, Vachon.) La loi punit les deux délits d'une amende de 100 à 2,000 fr. Dans le cas de récidive, elle ajoute à l'amende un emprisonnement d'un mois à six mois; et elle considère qu'il y a récidive, lorsque le délinquant a déjà été condamné, pour un des faits qu'elle prévoit, dans les cinq années qui précèdent la poursuite, sans qu'il soit nécessaire que les deux contrefaçons aient été dirigées contre le même brevet. La loi enfin punit des mêmes peines que le récidiviste le contrefacteur, s'il a été ouvrier ou employé dans l'établissement du breveté, ou s'il a eu connaissance, par un ouvrier ou un employé dont il a fait son complice, des procédés sur lesquels porte le brevet. Dans ce dernier cas, l'ouvrier ou l'employé peut être poursuivi comme complice. Enfin, les juges ont le

droit de modérer les peines portées par la loi, le cas échéant, par l'application de l'art. 463 du Code pénal (1) (40, 41, 42, 43).

545. Le propriétaire du brevet qui veut poursuivre un contrefacteur peut l'assigner devant le tribunal correctionnel en réparation du délit, ou devant la juridiction civile en réparation du dommage. Il a seul l'initiative de la poursuite correctionnelle, et le ministère public ne peut poursuivre l'application des peines que nous venons d'indiquer, qu'autant que le breveté a déposé une plainte. Cette exception au droit commun est motivée sur ce que le délit résulte ici de l'emploi *non autorisé* du procédé breveté; or le ministère public, tant qu'il n'est pas saisi par une plainte du breveté, ignore s'il n'a pas donné l'autorisation, ou s'il n'a pas ratifié l'emploi par une autorisation postérieure (45). Si le breveté assigne le contrefacteur devant le tribunal correctionnel, et que le prévenu oppose que le brevet du plaignant est nul ou devenu caduc, ou encore que le plaignant n'est pas propriétaire du brevet, le tribunal est juge de ces exceptions, bien que par leur nature elles rentrent dans la juridiction des tribunaux civils (46). On a voulu par cette dérogation réprimer la fraude des contrefacteurs, qui ne manquaient jamais d'opposer ces exceptions pour gagner du temps. Si le breveté attaque le contrefacteur par la voie civile, l'action est portée, suivant l'importance de l'indemnité réclamée, devant le juge de paix ou devant le tribunal de première instance.

(1) La complicité en matière de contrefaçon est réglée par les dispositions spéciales des art. 41 et 43, et non par les art. 59 et 60 du Code pénal. Ainsi, le fait d'avoir servi d'intermédiaire du contrefacteur auprès d'un acheteur ne constitue pas la complicité. (C. C. crim, 26 juillet 1850, Gibus.)

La procédure en contrefaçon, on le comprend aisément, doit être exceptionnelle et prompte avant tout. Un breveté a-t-il éveil d'une contrefaçon, il peut adresser une requête au président du tribunal, et, sur la représentation de son brevet, obtenir une ordonnance qui l'autorise à faire procéder par tous huissiers à la désignation, à la description et même à la saisie, si elle est nécessaire, des objets prétendus contrefaits. L'ordonnance, s'il y a lieu, désigne un expert pour assister l'huissier dans sa description. Enfin, si l'ordonnance autorise la saisie, elle peut imposer au requérant un cautionnement qu'il est tenu de consigner avant d'y faire procéder; si le requérant est un étranger, de facultatif le cautionnement devient obligatoire (47).

L'huissier, en faisant la désignation ou en pratiquant la saisie, doit laisser une copie de toutes les pièces au détenteur des objets incriminés, afin qu'il puisse préparer la défense. Cependant il importe que le breveté ne laisse pas celui qu'il poursuit sous le coup d'une inculpation grave et non encore justifiée; aussi est-il obligé de se pourvoir, par voie correctionnelle ou civile, dans le délai de huitaine, plus un jour par trois myriamètres de distance entre le lieu où se trouvent les objets saisis ou décrits et le domicile du contrefacteur ou recéleur, à peine de la nullité de la description ou de la saisie et de tous dommages-intérêts (47, 48). Le tribunal, lors même qu'il acquitte le prévenu, dans le cas où l'excuse de bonne foi est admise, doit, s'il reconnaît que les objets saisis ou décrits étaient contrefaits, en ordonner la confiscation et la remise au breveté; de même, le cas échéant, pour les instruments ou ustensiles spécialement destinés à la fabrication de ces objets; il peut ordonner enfin l'affiche du jugement. Le tribunal civil ne prononce pas, à proprement

parler, la confiscation, qui est une peine, mais il peut ordonner la remise des objets au breveté. (49.)

Le défendeur à l'action en contrefaçon peut lui opposer des moyens tirés du fond même de la cause, et soutenir qu'il n'a pas employé le procédé ou fabriqué le produit breveté. Il peut contester chez celui qui le poursuit la propriété du brevet, ou soutenir que le temps pour lequel il est accordé est expiré; ce sont là des moyens fondés sur le droit commun; mais il peut aussi opposer la nullité ou la déchéance du brevet. Il y a sur ces deux points un droit spécial que nous allons faire connaître.

546. La loi, en attachant un privilége au brevet, le fait dépendre de l'accomplissement de certaines conditions qui doivent exister au moment de sa délivrance, ou qui doivent être accomplies après. Si les premières ne se rencontrent pas, il y a *nullité;* si les secondes ne sont pas accomplies, il y a *déchéance* du brevet. Ainsi la *nullité* remonte à l'origine même du brevet, et ne permet pas qu'il ait été valable un seul instant; tandis que la *déchéance* laisse subsister les effets produits jusqu'au jour où le fait dont elle résulte a eu lieu, et ne détruit l'effet du brevet que pour l'avenir.

Cette notion de la nullité explique, sans qu'il soit besoin de plus d'examen, comment le brevet est nul dans les cas suivants :

1° Si la découverte, invention ou application n'est pas nouvelle, c'est-à-dire si elle a reçu, en France ou à l'étranger, et antérieurement à la date du dépôt de la demande, une publicité suffisante pour pouvoir être exécutée (*v.* n° 527);

2° Si elle porte sur des compositions pharmaceutiques ou sur des plans financiers (*v.* n° 529);

3° Si elle porte sur des principes, méthodes, sys-

tèmes, découvertes et conceptions théoriques ou purement scientifiques, dont on n'a pas indiqué les applications industrielles (*v.* n° 528);

4° Si la découverte, invention ou application est reconnue contraire à l'ordre ou à la sûreté publique, aux bonnes mœurs ou aux lois (*v.* n° 529, al. 2);

5° Si le titre sous lequel le brevet a été demandé indique un objet autre que le véritable objet de l'invention, et que cette fausse indication soit le résultat de la fraude (*v.* n° 534, al. 4);

6° Si la description jointe au brevet n'est pas suffisante pour l'exécution de l'invention, ou qu'elle n'indique pas d'une manière complète ni loyale les véritables moyens de l'inventeur (*v.* n° 535);

7° Si le brevet a été obtenu, au mépris du droit du breveté d'invention, pendant l'année qui lui est réservée pour prendre un brevet de perfectionnement (*v.* n° 531).

Tous ces cas de nullité s'appliquent aux certificats d'addition comme aux brevets principaux; de plus, ces certificats ne sont valables qu'autant qu'ils se rattachent au brevet principal, dont ils sont une dérivation. (*V.* n° 531 et art. 30, 31.)

547. La loi impose au titulaire d'un brevet, après son obtention, trois obligations : il doit d'abord payer les annuités; il doit de plus user de son brevet et faire profiter la société de son invention, en retour du privilége qu'elle lui accorde, en un mot, exécuter le contrat; enfin plus qu'un autre il prend l'engagement de ne porter aucun préjudice à l'industrie nationale qui le couvre de sa protection.

De là suit que la déchéance du brevet est encourue :

1° Si le breveté n'a pas acquitté son annuité avant

le commencement de chacune des années de la durée de son brevet (1);

2° Si le breveté n'a pas mis en exploitation sa découverte ou invention en France dans le délai de deux ans à dater du jour de la signature du brevet, ou s'il a cessé de l'exploiter pendant deux années consécutives; à moins que, dans l'un et l'autre cas, il ne justifie des causes de son inaction. Le délai qu'on lui accorde a paru nécessaire pour l'organisation de ses ateliers ou de ses usines; mais son inaction ne peut lui préjudicier qu'autant qu'elle est volontaire, et les tribunaux sont appelés à apprécier les obstacles qu'il a pu rencontrer.

3° Si le breveté a introduit en France des objets fabriqués en pays étranger et semblables à ceux qui sont garantis par son brevet. Mais le ministre de l'agriculture et du commerce peut autoriser le porteur d'un brevet étranger qui vient solliciter en France un nouveau brevet, à y introduire le modèle des machines pour lesquelles il le sollicite (22-29).

548. La nullité et la déchéance peuvent être invoquées par voie d'action par toute personne y ayant intérêt (34). Nous pensons cependant que cette faculté n'existe plus pour celui qui est l'objet d'une poursuite en contrefaçon, à partir du jour de cette poursuite. Nous avons dit, en effet (n° 545), que le tribunal de police correctionnelle devenait compétent alors pour juger ces questions (46). Si le prévenu pouvait les porter utilement devant le tribunal civil, il éluderait ainsi l'art. 46 de la loi. (Arg. d'art. 171 du C. proc. civ.) L'action en nullité peut être intentée par le ministère public dans les cas que nous indiquerons tout à l'heure.

(1) La déchéance est encourue par le fait seul du non-payement en temps utile, et elle n'est pas couverte par un payement postérieur. (C. C. crim., 7 juin 1851, Jérosme.)

La condition imposée au demandeur en nullité ou en déchéance d'avoir un intérêt à la demande doit être prise dans un sens très-large. M. Dupin expliquait comme il suit, à la Chambre des députés, la pensée de la loi : « En France, on ne connaît pas d'action pu-
» blique exercée par de simples citoyens..... On a donc
» réduit le droit de demander la déchéance au cas où
» le demandeur avait un intérêt personnel ; mais l'in-
» térêt peut être dans l'avenir, comme dans le passé
» ou dans le présent. Ainsi un fabricant voudra faire
» usage d'une machine brevetée ; par exemple, un mar-
» chand de drap voudra se servir de ce qu'on appelle
» une tondeuse ; il aura le droit d'attaquer celui qui,
» sans droit, aurait pris un brevet pour cette machine.
» Mais il faut qu'il y ait toujours un intérêt réel,
» sérieux, justifié ; les tribunaux l'apprécieront. »

Ce système, quelque logique qu'il fût, laissait encore le champ ouvert aux procès ; le jugement qui admettait ou rejetait une demande de nullité ou de déchéance n'ayant de force qu'entre les parties litigantes, de nouvelles demandes pouvaient se produire le lendemain et jeter sans cesse le trouble dans l'industrie. La loi donne au ministère public le droit de se rendre partie intervenante dans toutes les actions de déchéance ou de nullité, et de requérir l'annulation ou la déchéance des brevets, de telle sorte que le jugement qui intervient sur ses réquisitions, s'il prononce la nullité ou la déchéance, la prononce d'une manière *absolue*, c'est-à-dire dans l'intérêt de quiconque pourra être ultérieurement appelé à l'invoquer (37, § 1). Nous disons : s'il prononce la nullité ou la déchéance, car, dans le cas contraire, il ne peut être opposé à des demandes nouvelles fondées sur de nouveaux moyens, ou formées par de nouvelles personnes (C. N., 1351),

et le droit du ministère public d'intervenir dans ces nouvelles demandes reste entier.

Le ministère public a l'initiative d'une action principale en nullité dans les trois cas où l'objet du brevet n'est pas susceptible d'être breveté parce qu'il constitue une composition pharmaceutique ou un plan financier, parce que la découverte est contraire à l'ordre, à la sûreté publique, aux bonnes mœurs ou aux lois, parce que le titre sous lequel le brevet a été demandé indique *frauduleusement* un objet autre que le véritable objet de l'invention (37, § 2).

Le tribunal compétent pour connaître des actions en nullité ou en déchéance est le tribunal civil de première instance du domicile du défendeur (34, § 2), sauf, ainsi que nous l'avons dit plus haut, le cas où la nullité ou la déchéance est opposée, par voie d'exception, à une poursuite en contrefaçon devant le tribunal correctionnel, qui devient alors compétent pour en connaître (46). La loi de 1844, par cette disposition, a mis un terme aux controverses que soulevait la question de compétence sous la législation de 1791; la jurisprudence s'était partagée entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire; l'administration s'était jetée dans des distinctions arbitraires. Nous pensions, à cette époque, que les tribunaux étaient compétents dans tous les cas; la loi de 1844 a donné force légale à cette opinion. — Si la demande est dirigée en même temps contre le titulaire du brevet et contre un ou plusieurs cessionnaires partiels, d'après le droit commun elle devrait être portée devant le tribunal du domicile de l'un d'eux, au choix du demandeur; par une exception de faveur, la demande, dans ce cas, est toujours portée au tribunal du domicile du titulaire du brevet. Enfin, toutes les fois que le ministère public se porte partie, soit prin-

cipale, soit intervenante, tous les ayants droit au brevet dont on demande la déchéance ou la nullité doivent être mis en cause, pourvu que leurs titres aient été enregistrés au ministère, comme on l'a vu plus haut (35, 37 et 38). L'affaire, urgente de sa nature, est instruite et jugée dans la forme des affaires sommaires; elle doit toujours être communiquée au ministère public. Le jugement est susceptible d'appel, selon les principes du droit commun (36, 37).

Le jugement ou l'arrêt passé en force de chose jugée, qui prononce la déchéance ou la nullité *absolue* d'un brevet, est transmis au ministre de l'agriculture et du commerce, qui publie la nullité ou la déchéance dans les formes déterminées par la loi pour la publication du brevet lui-même; il importe qu'une décision qui intéresse tout le monde, et peut être invoquée de tous, soit bien connue de tous (36 et 39).

549. La loi actuelle ne change rien aux brevets d'invention, d'importation et de perfectionnement délivrés ou prorogés, avant sa promulgation, conformément aux lois antérieures; ils conservent leur effet pendant tout le temps assigné à leur durée (53). Quant aux procédures, celles commencées avant la promulgation de la loi ont dû être mises à fin conformément aux lois antérieures; mais les actions en contrefaçon, celles en nullité ou en déchéance qui se rapportent à des brevets délivrés antérieurement, et qui n'étaient pas intentées avant la promulgation de la loi, ont été soumises à ses dispositions (54). Ce n'est là, au surplus, que l'application des principes généraux.

§ II. — *Marques de fabriques. — Enseignes.*

550. Les fabricants ont un grand intérêt à ce que

les produits qui sortent de leurs ateliers soient revêtus d'une marque distinctive qui ne permette pas de les confondre avec d'autres; et l'autorité a dû intervenir pour les garantir contre les fraudes de ceux qui, en mettant en circulation sous leur marque des produits qui ne leur appartiendraient pas, diminueraient par là leur débit et dépréciéraient leurs marchandises. Le manufacturier ou fabricant qui veut fonder sa réputation sur la bonté de ses produits doit donc choisir une marque assez distincte de celles déjà employées, pour qu'elles ne puissent être confondues (1); il dépose un modèle de cette marque au greffe du tribunal de commerce et au secrétariat du conseil de prud'hommes, dans les lieux où il en existe (2). Il est dressé procès-verbal du dépôt sur un registre en papier timbré, ouvert à cet effet, qui est coté et paraphé : une expédition du procès-verbal est remise au fabricant pour lui servir de titre contre les contrefacteurs. Le dépôt de la marque est une formalité préalable indispensable pour le fabricant qui veut poursuivre un contrefacteur (3). Cependant, comme le délit du contrefacteur est indépendant de l'accomplissement de cette formalité, un fabricant peut se plaindre de la contrefaçon de sa marque, même antérieure au dépôt (C. C. réq., 28 mai 1822, Guérin; *voyez* aussi n° 518.) Les contestations sur la propriété ou l'identité des marques, qui s'élèvent incidemment à une poursuite en contrefaçon, sont jugées par les tribunaux saisis de la plainte; mais les questions de propriété et celles de ressemblance

(1) Décr. du 20 fév. 1810, art. 4 et 5.

(2) Des formalités d'une nature particulière sont prescrites relativement à la manière de faire l'empreinte des marques de coutellerie et de quincaillerie. Décr. du 11 juin 1809, art. 9; décr. du 5 sept. 1810.

(3) Loi du 23 germ. an XI, art. 18; décr. du 10 fév. 1810, art. 7 et 8.

entre les marques déjà adoptées et les marques nouvelles, même entre celles déjà existantes, sont portées devant les tribunaux de commerce, qui prononcent sur l'avis des conseils de prud'hommes. (Décr. du 20 fév. 1810, 6.)

551. L'art. 16 de la loi du 23 germinal an XI déclare applicables à la contrefaçon des marques des fabricants les peines du faux en écriture privée (C. pén., 142 et 143); et l'art. 17, pour réprimer une ruse fondée sur une équivoque, assimile à la contrefaçon l'insertion dans une marque des mots *façon de*..... à la suite desquels on mettrait le nom d'un autre fabricant ou d'une autre ville. Mais l'esprit de fraude, toujours fertile en expédients, avait imaginé mille moyens d'éluder la loi: on apposait simplement le nom d'une ville ou d'un fabricant, soit au moment de la fabrication, soit depuis; ou bien encore on marquait des draps de cette manière: *près Louviers*, ou *rue de Louviers*, ou *à l'instar de Louviers;* le marchand complice de la fraude coupait les mots *près*, *rue de*, *à l'instar de*, et trompait ainsi le consommateur en même temps qu'il causait un véritable préjudice aux fabriques auxquelles celui-ci attribuait le drap de mauvaise qualité qui lui avait été vendu. Une loi du 28 juillet 1824 a abrogé l'article 17 de la loi du 23 germinal an XI, et lui a substitué une disposition plus générale qui permet d'atteindre la fraude dans ses différentes transformations. Cette loi punit des peines portées par l'art. 423 du Code pénal quiconque a soit apposé, soit fait apparaître, par addition, retranchement, ou par une altération quelconque, sur des objets fabriqués, le nom d'un fabricant autre que celui qui en est l'auteur, ou la raison commerciale d'une fabrique autre que celle où les objets ont été fabriqués, ou enfin le nom d'un lieu autre que celui

de la fabrication. La même peine s'applique aux marchands, commissionnaires ou débitants qui ont sciemment exposé en vente ou mis en circulation les objets marqués de noms supposés ou altérés.

552. La marque et le nom d'un fabricant constituent de véritables propriétés, d'où nous devons conclure que l'usurpation de l'une ou de l'autre peut être poursuivie devant les tribunaux même par les étrangers, quelle que soit leur position au point de vue de la jouissance des droits civils, parce qu'il s'agit ici d'un droit naturel. Toutefois cette jurisprudence, qui a été admise successivement dans la même affaire par la Cour de Paris (30 nov. 1840, Guesnot), et par la Cour de Rouen (8 juin 1845, Guesnot), a été repoussée deux fois par la Cour de cassation : la première fois, le 14 août 1844 (Guesnot); la seconde fois, toutes chambres réunies, le 11 juillet 1848 (Guesnot), par le motif que la loi du 28 juillet 1824, en punissant l'emploi frauduleux d'un nom commercial, a eu essentiellement en vue de protéger l'industrie nationale; que dès lors le droit de se prévaloir de cette protection est un droit purement civil dont l'exercice est subordonné, en ce qui concerne les étrangers qui n'ont pas été autorisés à jouir des droits civils en France, à la condition de réciprocité stipulée dans les conventions diplomatiques et internationales (C. N., 11, 13). Cet arrêt, qui proclame non défendu par la loi un fait qu'on n'a pu s'empêcher de signaler comme immoral (*v.* le réquisitoire du procureur général), s'explique par l'impossibilité dans laquelle sont les Français d'obtenir justice chez quelques nations étrangères de semblables usurpations; il peut avoir sa valeur comme représaille, mais nous ne pouvons admettre en principe que la propriété d'un nom ou d'une marque commerciale ne soit pas fondée

sur le droit naturel, et qu'il n'y ait aucune répression possible contre le fabricant qui spolie un particulier en vue de tromper le public. Il nous semble qu'il aurait mieux valu consacrer le principe, même à notre préjudice, pour avoir le droit d'en demander l'application aux étrangers, que de légitimer la violation par une décision qu'on pourra tourner contre nous (1).

553. C'est par suite des mêmes principes qu'il ne doit pas être permis à un marchand de prendre *une enseigne* identique ou semblable à celle déjà adoptée par un de ses confrères, lorsqu'il peut y avoir confusion entre leurs magasins, et par conséquent préjudice pour celui dont la maison était déjà connue sous la désignation usurpée ou imitée. Il n'existe sur cette matière aucune disposition spéciale ; mais elle est dominée par le grand principe de droit naturel qui défend de s'enrichir aux dépens d'autrui : et l'on ne peut se refuser à reconnaître qu'il y a la plus grande analogie entre la *marque* qu'un fabricant appose à chacun de ses produits et l'*enseigne* par laquelle un marchand désigne sa boutique ; l'une et l'autre sont destinées à inspirer aux consommateurs une confiance qui doit nécessairement augmenter le débit. C'est donc nuire au marchand que de prendre ou d'imiter son enseigne, comme c'est nuire au fabricant que de contrefaire sa marque. Cependant, comme il n'existe aucune loi qui *punisse* l'usurpation d'enseigne, et qu'en droit criminel on ne doit pas conclure d'un cas à un autre, le plai-

(1) *V.* dans Dalloz, année 1848, 1, 140, le remarquable rapport de M. le conseiller Rocher, et les opinions conformes à la nôtre de M. Demolombe, Commentaire du Code civil, t. 1, n° 246 *bis;* — Serrigny, Droit public, t. 1, p. 252; — Massé, Droit commercial, t. 2, n° 55; — Fœlix, Traité de droit international, 2e édit., n° 607;—Pardessus, t. 6, p. 1479; — Revue de législation, nov. 1844, p. 285; citées dans Dalloz, qui approuve la jurisprudence de la Cour de cassation, t. 48, 1, 140.

gnant ne pourrait exercer qu'une simple action civile en dommages-intérêts.

§ III. — *Noms propres. — Changements de noms.*

554. Les *noms propres* qui distinguent les membres des différentes familles constituent une sorte de propriété que la loi doit protéger comme les autres ; car souvent l'honneur, le crédit et des droits utiles y sont attachés. Le législateur doit intervenir aussi dans un but de police, pour empêcher que des malfaiteurs, en changeant de nom, n'échappent à l'action de la justice. Le nom est donc soit une propriété dont on ne peut pas être dépouillé, soit une charge dont on ne peut pas se libérer à volonté.

555. Chez les peuples dans l'enfance, les noms sont en général l'expression des qualités ou des défauts corporels et des aptitudes morales; il n'y a pas alors, à proprement parler, de *nom de famille*. Lorsque la civilisation est plus avancée, les enfants portent les noms de leurs pères, qui se transmettent ainsi de génération en génération, avec l'obligation pour chaque individu de ne rien faire qui puisse y attacher du déshonneur. A l'époque féodale, la prééminence donnée à la terre était tellement grande, que les nobles quittaient leurs noms de famille pour prendre le nom de leurs domaines. Mais cette absorption de l'homme par la terre tourna plus tard contre la noblesse; les roturiers enrichis achetèrent des seigneuries dont ils prirent les noms, substituant ainsi à d'antiques et illustres familles des familles nouvelles. Les nobles eux-mêmes prenaient les noms et les armes des familles dont ils achetaient les terres. Henri II, par son ordonnance du 26 mars 1555, défendit de changer de nom et d'armes sans une permis-

sion accordée par lettres du prince. L'ordonnance de 1629, art. 211, prescrivit à tous les gentilshommes de signer les actes et contrats du nom de leurs familles et non de celui de leurs seigneuries.

556. Le décret du 19 juin 1790 abolit la noblesse héréditaire et tous les titres qui s'y rattachaient; celui du 27 septembre 1791 prescrivit des peines contre ceux qui dans un acte prendraient des qualifications supprimées. Sous la Convention, l'exaltation démagogique se décora des noms des républicains célèbres de la Grèce et de Rome; les prénoms furent choisis parmi les objets inanimés. Enfin, le décret du 24 brumaire an II autorisa chaque citoyen à se nommer comme il lui plairait, en se conformant aux formalités prescrites par la loi. Les conséquences de cette liberté furent telles, que quelques mois après, le 6 fructidor an II, la Convention fut obligée d'ordonner par un décret qu'aucun citoyen ne pourrait porter de nom ni de prénom autres que ceux exprimés dans son acte de naissance, et que ceux qui les auraient quittés seraient tenus de les reprendre; elle défendit également d'ajouter aucun surnom au nom propre, à moins qu'il ne servît à distinguer les membres d'une même famille, sans rappeler les qualifications féodales ou nobiliaires, le tout sous peine d'amende.

La législation a été complétée par la loi du 11 germinal an XI, relative aux prénoms et au changement de noms. Les noms en usage dans les différents calendriers et ceux des personnages connus de l'histoire ancienne peuvent seuls être reçus comme prénoms sur les registres de l'état civil destinés à constater la naissance des enfants, et il est interdit aux officiers publics d'en admettre aucuns autres dans leurs actes (art. 1). Toute personne qui porte actuellement comme prénom soit

le nom d'une famille existante, soit un nom quelconque qui ne se trouve pas compris dans la désignation ci-dessus, peut en demander le changement par une simple requête présentée au tribunal d'arrondissement, qui, après avoir entendu le procureur impérial, prescrit la rectification de l'acte de l'état civil. (*Id.*, 2 et 3.)

557. Les changements ou les additions de noms propres ne peuvent avoir lieu sans de justes motifs. Tantôt il s'agit d'un nom ridicule ou odieux qu'on veut faire disparaître (1), tantôt d'un arrangement de famille par suite duquel un enfant désire porter le nom de sa mère; d'autres fois une libéralité est faite sous la condition que le donataire prendra le nom du donateur. L'Empereur est juge des motifs de la demande; il prononce par un décret préparé par le comité de législation du Conseil d'Etat et rendu dans la forme des règlements d'administration publique. (*Id.*, 4 et 5.) Mais ce décret ne statue que sous le rapport de l'intérêt public, et sauf les droits des tiers; aussi il ne produit son effet qu'autant qu'une année s'est écoulée, à compter du jour de son insertion au Bulletin des Lois, sans qu'il ait été révoqué. Pendant ce délai, tout *ayant droit* est admis à y former opposition (6 et 7), lors même qu'il se serait déjà opposé à la demande; car l'opposition faite avant le décret ne sert que de simple renseignement, attendu que, jusqu'à ce qu'il ait été rendu, il n'y a rien de contentieux. (Arr. du Conseil du 21 août 1816, Béthune.) Les personnes qui ont le droit de réclamer sont celles qui appartiennent à la famille dont on veut prendre le nom. (Arr. du Conseil du 12 août 1818, de Montlezun.) Mais lorsque les plus proches

(1) C'est ainsi que la faculté de changer de nom fut sollicitée et obtenue par le fils du procureur Rollet, dont Boileau avait dit :

J'appelle un chat un chat et Rollet un fripon.

parents consentent à cette transmission, les parents plus éloignés ne sont point admis à s'y opposer. (Arr. du Conseil du 26 juin 1822, Halligon.)

Il ne faut pas confondre le changement de nom avec les questions d'état, ni avec les poursuites en usurpation de nom, ni avec les rectifications des actes de l'état civil. Ces différentes questions sont de la compétence des tribunaux ordinaires. (*Id.*, art. 9.) Enfin, aux termes de l'art. 347 du Code Napoléon, l'adoption confère le nom de l'adoptant à l'adopté, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir un décret impérial.

LIVRE IV.

DES DROITS POLITIQUES.

TITRE UNIQUE.

DES DROITS ÉLECTORAUX ET D'ÉLIGIBILITÉ.

DIVISION DE LA MATIÈRE.

Nous avons traité dans le titre précédent des *droits naturels*, dont la protection est le but de la société, et qui doivent par conséquent appartenir à tous ceux qui la composent. Il nous reste à parler maintenant des *droits politiques*, qui sont une conséquence de la forme sociale, et qui, variables comme elle, peuvent, selon le principe sur lequel repose le gouvernement, tantôt appartenir à tous les citoyens en général, tantôt devenir l'apanage de quelques-uns d'entre eux.

Les droits politiques, considérés dans leur plus grande extension, sont :

La participation au pouvoir législatif dans le Corps législatif;

A l'administration départementale dans les conseils généraux de département et dans les conseils d'arrondissement;

A l'administration communale dans les conseils municipaux.

L'admissibilité à toutes les fonctions publiques.

L'exercice des trois premiers de ces droits étant subor-

donné à l'élection, ils se réduisent, pour le plus grand nombre, à l'*éligibilité*.

La nomination des députés et des membres des conseils administratifs, dont nous venons de parler, donne naissance au droit *d'élection*, en vertu duquel un nombre plus considérable encore de citoyens participe indirectement au pouvoir.

L'acquisition et l'exercice des droits d'éligibilité et d'élection sont soumis à des conditions et à des formes différentes dont l'étude est l'objet de ce titre.

Nous traiterons :

1° Des droits d'élection et d'éligibilité législatives ;

2° Des droits d'élection et d'éligibilité départementales ;

3° Des droits d'élection et d'éligibilité municipales.

Quant à l'admissibilité aux fonctions publiques, nous nous contenterons de l'énoncer, puisque les nominations, étant faites par l'Empereur ou en son nom, ne donnent lieu à aucune difficultés. Les conditions d'admission et d'avancement dans les différents services publics sont trop nombreuses et trop variées pour que nous essayions ici d'en faire l'énumération.

CHAPITRE PREMIER.

DES DROITS D'ÉLECTION ET D'ÉLIGIBILITÉ LÉGISLATIVES.

SOMMAIRE.

559. Elections aux états généraux avant 1789.
560. Eléctions législatives de 1789 à 1848.
561. Elections législatives de 1848 à 1852.
562. Décret du 11 février 1852. — Conditions imposées au droit d'élection. — Incapacités.

563. Eligibilité. — Incapacités. — Incompatibilités.
564. Rédaction des listes électorales. — Réclamations.
565. Jugement des réclamations. — Clôture des listes.
566. Réunion des colléges électoraux.
567. Formalités du vote.
568. Dépouillement du scrutin.
569. Recensement des votes. — Vérification du Corps législatif.
570. Elections partielles.
571. Abolition du scrutin de liste. — Vote à la commune.
572. Dispositions pénales.

559. L'histoire des différents systèmes suivis jusqu'à présent par la législation française, en matière d'élections, peut se ramener à quelques phases bien tranchées. Avant 1789, comme aujourd'hui, les assemblées du royaume, les états généraux, sortaient de l'élection. Le droit d'élection appartenait à tous les citoyens, mais les conditions de son exercice n'étaient pas les mêmes pour les trois ordres de la nation. Pour la noblesse qui tenait fief et le clergé qui tenait bénéfice, il était attaché à la terre, indépendamment de la personne; les femmes et les mineurs possesseurs de fiefs et les chapitres des communautés de filles en jouissaient; les ecclésiastiques ou les nobles qui possédaient des bénéfices ou des fiefs dans le ressort de plusieurs bailliages différents avaient rang à l'assemblée de chacun de ces bailliages. Pour les autres nobles et pour les autres ecclésiastiques, ainsi que pour le tiers état, le droit d'élection appartenait à tout Français âgé de 25 ans et domicilié dans le ressort du bailliage; les membres du tiers état devaient de plus être inscrits au rôle des impositions.

Une seconde différence séparait les trois ordres dans la manière d'exercer le droit d'élection. Le vote avait lieu dans une assemblée générale au siége de chaque bailliage ou de chaque sénéchaussée. La noblesse et le

clergé séculier y exerçaient directement leur droit ; le clergé régulier et le tiers état, au contraire, se réunissaient avant l'époque fixée pour l'assemblée du bailliage, et choisissaient parmi eux des députés chargés de les représenter dans cette assemblée, et de nommer en leur lieu les députés aux états généraux. Ce système constituait ce qu'on appelle aujourd'hui *élection à deux degrés*. Dans les assemblées préparatoires, le vote était public; dans les assemblées du bailliage, le scrutin était secret.

Enfin le mandat des députés aux états généraux était *impératif*. Chaque ordre, avant l'élection, rédigeait ses cahiers, c'est-à-dire l'exposé de ses vues sur l'administration ou la réforme de l'Etat, et les députés étaient tenus de se conformer aux vœux émis et à la ligne indiquée par leurs commettants. La noblesse et le clergé rédigeaient leurs cahiers dans l'assemblée du bailliage; le tiers état rédigeait les siens dans ses assemblées préparatoires; puis, à l'assemblée générale, les députés des diverses villes ou communautés s'entendaient sur la rédaction d'un cahier commun pour le tiers état du bailliage entier.

Ce système, il faut le dire, n'exista longtemps que dans la théorie. Né avec les états généraux eux-mêmes, au XIVe siècle, il s'était développé peu à peu, et en 1614 il était arrivé au point où nous venons de le voir. De 1614 à 1789, il était rentré, avec les états généraux, dans l'oubli; un moment on le ressuscita en 1789, mais bientôt il fit place à un système nouveau (1).

(1) Sur l'histoire des élections aux états généraux, *v.* M. Rathery, *Histoire des états généraux en France*; — sur le dernier état de la législation en 1789, *v.* le règlement royal du 24 janvier 1789, relatif à la convocation des états généraux, et le rapport du 27 décembre 1788, fait

560. La réforme de 1789, en abolissant la distinction des ordres, en changeant la division du territoire et en proclamant la souveraineté, l'unité et l'indivisibilité de la nation, changea par là même le principe de l'ancienne législation, mais elle en maintint la forme. Le droit d'élection appartint dès lors à tout citoyen français *actif*, c'est-à-dire à tout citoyen âgé de 25 ans, domicilié depuis un an, payant une contribution directe au moins égale à la valeur de trois journées de travail, n'étant point en état de domesticité, inscrit au lieu de son domicile au rôle des gardes nationales, ayant enfin prêté le serment civique.

Le système de l'élection à deux degrés fut généralisé. Les citoyens actifs de chaque canton, réunis dans une *assemblée primaire*, désignaient parmi eux un électeur à raison de cent citoyens actifs; les électeurs devaient remplir certaines conditions de fortune. L'assemblée électorale, composée de ces électeurs ainsi désignés, se réunissait au chef-lieu de département et nommait un certain nombre de représentants fixé d'avance par le pouvoir législatif. Le nombre total, qui était de 745, se divisait entre les départements selon la triple proportion du territoire, de la population et de la contribution directe. Chacun de ces éléments, dont la réunion composait la nation, avait ainsi dans l'assemblée une représentation proportionnée à sa puissance dans l'Etat. Tout citoyen actif fut éligible. Enfin les mandats impératifs et les cahiers qui les contenaient furent abolis; les représentants ne furent plus représentants d'un département particulier, mais de la nation entière, et la liberté de leurs suffrages ne fut plus gênée par aucun mandat spécial. En retour,

au Roi dans son conseil par le ministre des finances. (Duvergier, Collection des lois, t. 1, p. 5 et 15.)

les assemblées primaires et électorales reçurent le droit d'adresser directement leurs pétitions et leurs instruc- au Corps législatif (1).

La Constitution du 24 juin 1793 essaya de briser les derniers liens qui rattachaient le nouveau système à l'ancien. Tout citoyen âgé de 21 ans, domicilié depuis six mois dans le canton, fut de droit membre de l'assemblée primaire; la population devint la seule base de la représentation nationale; enfin les assemblées primaires procédèrent directement à l'élection, dans tous les cantons d'une population de 39 à 41,000 âmes (2). Ce fut là le premier vestige du suffrage universel, avec un essai timide encore de suffrage direct.

Ces principes furent suivis par la Constitution de l'an III, qui rétablit seulement dans toute sa pureté la la distinction des assemblées primaires et des assemblées électorales (3).

La Constitution de l'an VIII créa un système tout nouveau. Les citoyens de chaque arrondissement désignaient par leurs suffrages ceux d'entre eux qu'ils croyaient les plus propres à gérer les affaires publiques, en nombre égal au dixième du nombre total des électeurs; sur cette liste étaient pris les fonctionnaires de l'arrondissement. Les citoyens portés sur les listes d'arrondissements dans chaque département, désignaient un dixième d'entre eux pour former la liste

(1) Décr. 22 déc. 1789. — Const. du 3 sept. 1791, tit. 3, chap. 1, sect. 1, 2, 3, 4. — La royauté elle-même avait déjà condamné les mandats impératifs : « S. M., dit l'art. 6 de la décl. du 23 juin 1789, déclare » qu'elle ne souffrira pas que les cahiers ou les mandats puissent être » jamais considérés comme impératifs; ils ne doivent être que de simples » instructions confiées à la conscience et à la libre opinion des députés » dont on aura fait choix. »

(2) Const. du 24 juin 1793, art. 11 à 39.

(3) Const. du 5 fruct. an III, tit. 3 et 4, art. 17 à 48.

départementale sur laquelle étaient pris les fonctionnaires du département. Enfin les citoyens portés sur la liste départementale désignaient encore un dixième d'entre eux, et c'est sur cette troisième liste que le Sénat élisait les législateurs, les tribuns, les consuls, les juges de cassation et les commissaires à la comptabilité. (Const. du 22 frim. an VIII, 7, 8, 9, 20.) On le voit, c'était une sorte de suffrage universel à trois degrés ayant pour résultat une présentation de candidats (1).

Avec la Charte de 1814, le pouvoir royal se substitua à la souveraineté nationale; le suffrage dès lors cessa d'être universel; aux droits d'élection et d'éligibilité on imposa des conditions d'âge qui devaient répondre de la maturité d'esprit des électeurs et des élus, et des conditions de fortune qui devaient répondre de leur intérêt au maintien de l'ordre. Nul ne fut électeur s'il n'était âgé de 30 ans et s'il ne payait au moins 300 fr. d'impositions directes; nul ne fut éligible s'il n'avait 40 ans et s'il ne payait 1,000 francs d'impôts. L'élection eut toujours pour base la *population*; le suffrage devint direct; le vote eut lieu au chef-lieu du département, au scrutin secret (2).

La Charte de 1830 ne changea rien à ces principes; la loi de 1831 abaissa seulement, pour l'électorat, la condition d'âge à 25 ans, la condition de cens à 200 fr., et, pour l'éligibilité, la première à 30 ans et la seconde à 500 fr. Le vote eut lieu en général au chef-lieu de l'arrondissement (3).

Ainsi donc, pour résumer ce qui précède, de 1789

(1) Const. du 22 frim. an VIII, art. 2 à 16. — *V.* aussi Sén.-cons. du 16 therm. an X, art. 1 à 39.

(2) Charte de 1814, art. 35 à 43. — Loi du 7 fév. 1817.

(3) Charte de 1830, art. 30 à 46. — Loi du 19 avril 1831, tit. 1 et 2.

à 1793, le suffrage est restreint et à deux degrés ; de 1793 à 1814, il est universel et à deux ou plusieurs degrés ; de 1814 à 1848, il est restreint et direct.

561. Au premier rang des réformes sollicitées dès 1847 du gouvernement qui avait fait la loi de 1831, se plaçait la réforme électorale. Aussi, lorsqu'en 1848 ce gouvernement fut tombé, une réaction se produisit-elle immédiatement contre le système qu'elle avait organisé. Corollaire logique du principe de la souveraineté nationale qui était devenu la loi de l'Etat, le suffrage universel et direct devint la loi de l'élection. Dès le 5 mars 1848, un décret concéda l'électorat à tout Français âgé de 21 ans, résidant dans la commune de son domicile depuis six mois, et l'éligibilité à tout Français âgé de 25 ans, sauf les incapacités spéciales prévues par la loi.

La Constitution du 4 novembre 1848 accueillit ces principes : « Tous les pouvoirs, disait le rapporteur » du projet de Constitution à l'Assemblée nationale, » émanent du peuple, c'est-à-dire de cette collection » de citoyens virils dont la totalité est seule souveraine ; » cette souveraineté est une ; elle s'exprime par le suf- » frage universel et direct pour le choix des hommes » qui la représentent : la majorité de ceux-ci person- » nifie donc la volonté nationale ; la loi émanée de » leur vote est l'expression de cette volonté. » De là les dispositions suivantes de la Constitution, écho de celles du décret : L'élection a pour base la population. (Const. de 1848, 23.) Le suffrage est direct et universel. (*Id.*, 24.) Sont électeurs sans condition de cens, tous les Français âgés de 21 ans et jouissant de leurs droits civils et politiques. (*Id.*, 25.) Sont éligibles, sans condition de cens, tous les électeurs âgés de 25 ans. (*Id.*,

26.) L'élection se fera par départements et au scrutin de liste. Les électeurs voteront au chef-lieu de canton (30).

La loi électorale du 13 mars 1849 eut pour objet d'organiser les principes posés par la Constitution. Le principe absolu du suffrage universel, juste et vrai en théorie, offrait en pratique le grave abus de livrer quelquefois, avec les destinées de l'élection, les destinées du pays à des hommes incapables ou indignes. Deux moyens se présentaient pour conjurer ce danger : fixer, d'une part, avec un soin particulier et une tendance restrictive les incapacités spéciales qui devaient fermer à certains citoyens l'urne du scrutin ; entourer, de l'autre, la condition de domicile exigée des électeurs, de garanties et de formalités qui assureraient la moralité du vote. Le peu d'attention que la loi de 1849 prit à ce double point, et les désordres qui, par suite de cette incurie, vinrent bientôt jeter dans les élections un audacieux défi à la sécurité publique, amenèrent la loi électorale du 31 mai 1850. De nombreuses incapacités furent édictées ; élevée à trois ans de durée, la condition de domicile fut en outre soumise, pour sa justification, à certains modes stricts et précis. Cette loi, faite en vue d'un danger momentané, disparut avec la cause qui l'avait amenée ; le décret du 2 décembre 1852 remit pour quelque temps en vigueur la loi de 1849. Enfin la Constitution du 14 janvier 1852 a de nouveau proclamé le principe du suffrage universel direct, et les décrets du 2 février suivant en ont organisé l'application.

562. Pour procéder avec ordre dans l'étude de la législation électorale, nous passerons successivement en revue : — les conditions imposées à l'électorat et à l'éligilité ; — les formalités qui entourent la confection

des listes électorales ; — les dispositions relatives à la réunion des colléges électoraux et au vote ; — enfin les dispositions pénales qui atteignent les crimes et les délits commis à l'occasion des élections.

Électeurs. — Tout Français est électeur, pourvu qu'il remplisse les quatre conditions suivantes : 1° qu'il ait la qualité de citoyen, de quelque manière qu'il l'ait acquise ;

2° Qu'il ait atteint l'âge de 21 ans accomplis à l'époque de la clôture définitive des listes électorales ;

3° Qu'à la même époque, il réside depuis six mois dans la commune où il veut exercer son droit politique (Décr. org. du 2 fév. 1852, 12, 13) ;

4° Qu'il n'ait pas subi une condamnation qui lui enlève pour toujours ou suspende pour un temps ses droits politiques.

Il faut placer dans cette catégorie, d'après l'art. 15 du décret organique du 2 février 1852 :

1° Les individus privés de leurs droits civils et politiques par suite de condamnations soit à des peines afflictives ou infamantes, soit à des peines infamantes seulement ;

2° Ceux auxquels les tribunaux, jugeant correctionnellement, ont interdit le droit de vote et d'élection, par application des lois qui autorisent cette interdiction ;

3° Les condamnés pour crime à l'emprisonnement, par application de l'art. 463 du Code pénal ;

4° Les individus condamnés à trois mois d'emprisonnement, comme coupables d'avoir vendu ou débité des boissons falsifiées contenant des mixtions nuisibles à la santé, ou d'avoir trompé un acheteur sur la nature ou la quantité d'une marchandise, à l'aide de faux poids ou de fausses mesures (art. 318 et 423 du Code pénal) ;

5° Les condamnés pour vol, escroquerie, abus de confiance, soustraction de deniers publics ou de dépôts, ou attentats aux mœurs, quelle que soit la durée de l'emprisonnement (art. 330 et 334 du C. P.);

6° Les individus condamnés pour outrage à la morale publique et religieuse ou aux bonnes mœurs, et pour attaque contre le principe de la propriété et les droits de la famille (L. du 17 mai 1819, art. 8; décr. 11 août 1848);

7° Les individus condamnés à plus de trois mois d'emprisonnement pour les délits commis dans les élections, que nous passerons bientôt en revue;

8° Les notaires, greffiers et officiers ministériels destitués en vertu de jugements ou de décisions judiciaires;

9° Les condamnés pour vagabondage ou mendicité;

10° Les individus condamnés à trois mois de prison au moins, comme coupables d'avoir détruit des registres, minutes, actes originaux de l'autorité publique, des titres, billets, etc. (439 C. P.), ou d'avoir volontairement gâté des marchandises ou matières servant à la fabrication, etc. (443 C. P.), ou dévasté des récoltes ou des plants (444 C. P.), ou abattu, mutilé, coupé ou écorcé des arbres de manière à les faire périr, détruit des greffes (445, 446, 447 C. P.), ou enfin d'avoir empoisonné des chevaux, des bestiaux, des poissons dans des étangs, rivières ou réservoirs, etc. (452 C. P.);

11° Les individus condamnés pour avoir tenu des maisons de jeux de hasard ou de prêt sur gage non autorisées (410, 411 C. P.), ou avoir contrevenu à la loi du 21 mai 1836 sur les loteries;

12° Les militaires condamnés au boulet ou aux travaux publics;

13° Les individus condamnés à l'emprisonnement

pour les délits prévus par les art. 38, 41, 43 et 45 de la loi du 21 mars 1832 sur le recrutement ;

14° Les individus condamnés à l'emprisonnement pour falsification de substances ou denrées alimentaires ou médicamenteuses destinées à être vendues, pour vente ou mise en vente de ces denrées, pour tromperie ou tentative de tromperie sur la quantité des choses livrées en vente ou reçues en achat, par l'usage de faux poids, fausses mesures, instruments inexacts, etc. (loi du 27 mars 1851, art. 1er) ;

15° Les condamnés pour délit d'usure;

16° Les interdits;

17° Les faillis non réhabilités, dont la faillite a été déclarée soit par les tribunaux français, soit par jugements rendus à l'étranger, mais exécutoires en France (Décr. org. 2 fév. 1852, 15) ;

18° Les condamnés à plus d'un mois d'emprisonnement pour rébellion, outrages et violences envers les dépositaires de l'autorité ou de la force publique, pour outrages publics envers un juré à raison de ses fonctions, ou envers un témoin à raison de sa déposition, pour délits prévus par la loi sur les attroupements et la loi sur les clubs, et pour infraction à la loi sur le colportage. Mais, dans ce dernier cas, l'incapacité ne dure que cinq ans à partir de l'expiration de la peine, tandis que, dans les autres, elle est perpétuelle. (*Id.*, 16.)

Enfin le droit électoral est simplement suspendu : 1° pour les détenus ; — 2° pour les accusés contumaces ; — 3° pour les personnes qui sont retenues, sans être interdites, dans un établissement public d'aliénés, en vertu de la loi du 30 juin 1838. (Décr. régl. du 2 févr. 1852, *id.*, 18.)

563. *Eligibles.* — L'éligibilité appartient de droit à tout électeur âgé de 25 ans, sans condition de domi-

cile. Il faut excepter les individus que nous venons d'indiquer comme ayant perdu le droit électoral, et qui sont déclarés par la même raison indignes d'être élus. (Décr. org. 2 fév. 1852, 27.)

Des incapacités relatives frappent certains fonctionnaires; elles ont pour raison d'être la crainte légitime d'une influence dangereuse que ceux qu'elles atteignent pourraient exercer sur les électeurs. Ainsi ne peuvent être élus dans tout ou partie de leur ressort, non-seulement pendant qu'ils exercent leurs fonctions, mais encore pendant les six mois qui suivent leur destitution, leur démission ou tout autre changement de leur position, les premiers présidents, les procureurs généraux, les présidents des tribunaux civils, les procureurs impériaux, le commandant supérieur des gardes nationales de la Seine, le préfet de police, les préfets et les sous-préfets, les archevêques, évêques et vicaires généraux, les officiers généraux commandant les divisions et subdivisions militaires, enfin les préfets maritimes. (*Id.*, 30.)

Il y a incompatibilité entre la qualité de député et toute fonction publique rétribuée; cette incompatibilité est fondée sur ce motif qu'on ne peut donner tous les soins qu'ils réclament en même temps au mandat de député et à une fonction publique, et qu'on est ainsi contraint de négliger l'une des charges pour l'autre. Tout fonctionnaire rétribué qui est élu député est donc réputé démissionnaire, s'il ne déclare, avant la vérification de ses pouvoirs par le Corps législatif, renoncer à son mandat pour conserver ses fonctions. Réciproquement tout député au Corps législatif qui accepte une fonction publique salariée est réputé démissionnaire de son mandat par le seul fait de cette acceptation. (*Id.*, 29.)

564. *Listes électorales. — Rectification.* — La liste électorale, dans chaque commune, est dressée par le maire; elle comprend par ordre alphabétique les noms de tous les électeurs qui remplissent ou auront rempli, à l'époque de la clôture définitive, les conditions d'âge et de résidence dont il a été question plus haut (n° 562), pourvu qu'ils ne soient pas frappés de l'une quelconque des incapacités que nous avons énumérées (n° 562). Elle doit comprendre même les militaires en activité de service, et les hommes retenus pour le service des ports ou de la flotte, en vertu de leur immatriculation sur les rôles de l'inscription maritime, qui étaient domiciliés dans la commune avant leur départ; seulement ces individus ne peuvent voter qu'autant qu'ils se trouvent présents dans la commune au moment de l'élection, sans autre condition de résidence. (Décr. org. 2 fév. 1852, 13 et 14.)

Ainsi établie, la liste électorale est permanente; mais elle peut présenter des erreurs; des incapacités ou des décès peuvent survenir chaque jour; chaque jour aussi de nouveaux électeurs atteignent l'âge ou remplissent les conditions exigées par la loi; d'où la nécessité d'une révision qui est annuelle. (*Id.*, 18.) Du 1er au 10 janv. de chaque année, le maire de chaque commune ajoute à la liste électorale les citoyens qu'il reconnaît avoir acquis les qualités exigées par la loi, ceux qui acquerront les conditions d'âge et de résidence avant le 1er avril, époque de la clôture définitive des listes, ceux enfin qui, remplissant ces conditions, auraient été précédemment omis. D'un autre côté, il retranche les individus décédés, ceux dont la radiation a été ordonnée par l'autorité compétente, dans les formes que nous allons étudier, ceux qui ont perdu les qualités requises par la loi, ceux enfin qu'il reconnaît avoir été

indûment inscrits, quand même leur inscription n'aurait pas été attaquée. Il tient un registre de toutes ces décisions, où il mentionne les motifs et les pièces à l'appui. (Décr. régl. du 2 février 1852, 1.) Le travail du maire subit ensuite un double contrôle, celui de l'autorité supérieure et celui des intéressés.

Le tableau contenant les rectifications est déposé, le 15 janvier au plus tard, au secrétariat de la commune; le jour même, avis de ce dépôt est donné aux citoyens par affiches; il leur est permis de le consulter, de le copier et même de le reproduire par la voie de l'impression. En même temps, une copie du tableau et du procès-verbal constatant l'accomplissement de ces formalités est transmise au sous-préfet de l'arrondissement, qui, dans les deux jours, l'adresse avec ses observations au préfet du département. (*Ibid.*, 2 et 3.)

Si le préfet juge que les formalités et les délais prescrits par la loi n'ont pas été observés, il doit, dans les deux jours de la réception du tableau, déférer les opérations du maire au conseil de préfecture; le *conseil* prononce dans les trois jours, et fixe, s'il y a lieu, un nouveau délai dans lequel les opérations annulées devront être refaites. (*Ibid.*, 4.) Le préfet et le conseil de préfecture ne sont juges, comme on le voit, que des questions de formes et de délais. L'initiative des questions de fond appartient aux intéressés, et leur décision définitive à l'autorité judiciaire. Dans les dix jours de la publication des listes, tout citoyen omis sur ces listes peut réclamer contre cette omission; tout électeur inscrit peut demander l'inscription d'un citoyen omis, lors même que ce citoyen ne réclamerait pas, ou la radiation d'un citoyen inscrit; enfin le même droit appartient aux préfets et aux sous-préfets. L'intérêt public et l'intérêt privé concourent ainsi à l'exacte

composition des listes. Les réclamations sont inscrites à la mairie, par ordre de date, sur un registre ouvert à cet effet; le maire donne récepissé de chaque réclamation. (Décr. org. du 2 fév. 1852, 19; décr. régl., 5.)

565. L'électeur dont l'inscription est contestée, averti sans frais par le maire, présente ensuite ses observations; enfin la réclamation est soumise à une commission composée, à Paris, du maire et des deux adjoints; dans les autres communes, du maire et de deux membres du conseil municipal désignés par le conseil. La décision de cette commission est signifiée dans les trois jours, à la diligence du maire, aux parties intéressées, qui peuvent la frapper d'appel dans les cinq jours de la notification. L'appel est porté devant le juge de paix du canton, et formé par simple déclaration au greffe. Devant le juge de paix, la difficulté peut se présenter sans entraves; alors il est tenu de prononcer dans les dix jours, sans frais ni forme de procédure, après avoir simplement fait avertir les parties intéressées trois jours avant celui où l'affaire doit être portée à son audience. La difficulté peut aussi quelquefois se compliquer, devant le juge de paix, de questions préjudicielles qui dépassent les bornes de sa compétence; ainsi il peut se faire que l'état civil d'un électeur soit mis en litige. Le juge de paix alors doit renvoyer les parties à se pourvoir devant les juges compétents, et imposer à la partie qui a élevé la question préjudicielle un bref délai dans lequel elle sera tenue de justifier de ses diligences. Devant les juges compétents, il est procédé sommairement, suivant les formes rapides suivies dans les demandes en rectification d'actes de l'état civil. (Décr. org. du 2 fév. 1852, 20, 21, 22.) Lorsque le juge de paix a prononcé, sa décision est rendue en dernier ressort, mais elle peut être déférée à la Cour de cassation. Le pourvoi

doit être formé dans les dix jours de la notification du jugement, par simple requête, et dénoncé, dans les dix jours qui suivent sa formation, aux parties intéressées. Il est dispensé de l'intermédiaire d'un avocat à la Cour, et jugé sans frais ni consignation d'amende et d'urgence par la chambre des requêtes. Suivant la règle générale, il n'est pas suspensif; les pièces et mémoires fournis par les parties sont transmis sans frais par le greffier de la justice de paix au greffier de la Cour de cassation. (Décr. org. 2 fév. 1852, 23.)

Enfin, en matière électorale, tous les actes judiciaires sont dispensés du timbre et enregistrés gratuitement; les extraits de naissance sont de même délivrés gratuitement et sur papier libre; mais, de peur qu'on ne se serve de ces facilités pour frauder le fisc, ils portent en tête l'énonciation de leur destination. (*Ibid.*, 24.)

Lorsque le juge de paix prononce l'infirmation d'une décision prise par les commissions dont nous avons parlé, lors par conséquent qu'il y a lieu à une rectification des listes, ce magistrat doit donner avis de sa décision dans les trois jours au préfet et au maire. Le 31 mars de chaque année, le maire opère toutes les rectifications régulièrement ordonnées soit par la commission, soit par le juge de paix, transmet au préfet le tableau de ces rectifications, et arrête définitivement la liste électorale de la commune. La minute de cette liste demeure déposée au secrétariat de la commune; le tableau rectificatif et une copie de la même liste restent également déposés au secrétariat général du département, et tous les citoyens peuvent s'y présenter pour en prendre communication. (Décr. régl., 6 et 7.)

Pendant l'année qui suit la clôture de cette liste, les élections sont faites d'après les éléments qu'elle con-

tient. Pendant le même laps de temps, il ne peut y être apporté de changements, si ce n'est ceux qui auraient été ordonnés par une décision du juge de paix rendue après la clôture de la liste, ou qu'entraînerait la radiation des noms des électeurs décédés ou privés de leurs droits civils et politiques par un jugement passé en force de chose jugée, également après la clôture de la liste. (Décr. org. 2 fév. 1852, 25. — Décr. régl. du 2 février 1852, 8.)

566. *Elections.* — Aux termes de la Constitution, l'élection a pour base la population. Chaque département a un député à raison de 35,000 électeurs; si un département compte un excédant sur ce nombre, et que cet excédant atteigne le chiffre de 25,000, on attribue à ce département un député de plus. L'Algérie et les colonies n'ont pas de représentant au Corps législatif. Un tableau annexé au décret organique du 2 février 1852, et rédigé sur ces bases, fixe le nombre de députés que doit élire chaque département. Dans ce moment (1855) le nombre des députés est de deux cent soixante et un. (Décr. org. du 2 février 1855, 1.) Chaque département se divise en autant de circonscriptions électorales qu'il a de députés à nommer, et chaque circonscription nomme un député. Comme la population varie sans cesse, le tableau dont il vient d'être parlé, et qui prend la population pour base de ses combinaisons, doit être soumis à une révision fréquente; on a concilié toutes les exigences en décidant que cette révision serait quinquennale. (*Id.*, 2.)

Les colléges électoraux se composent des électeurs de chaque commune; néanmoins, si la commune est trop considérable, un arrêté du préfet peut la diviser en un certain nombre de sections dont chacune forme un collége électoral. Les colléges électoraux sont con-

voqués par un décret impérial; ils doivent se réunir, autant que possible, un dimanche ou un jour férié; leur convocation doit être séparée de leur réunion par un espace de vingt jours au moins; enfin ils ne peuvent s'occuper que de l'élection pour laquelle ils sont réunis, et toutes discussions, toutes délibérations leur sont interdites. (Décr. org., 3 et 4. — Décr. régl., 9 et 10.)

A la tête de chaque collége électoral est un bureau présidé par le maire ou l'adjoint, ou un conseiller municipal que désigne l'arrêté du préfet qui subdivise la commune en plusieurs sections, et composé de quatre assesseurs qui doivent être pris, suivant l'ordre du tableau, parmi les membres du conseil municipal; enfin le secrétaire est choisi par le président, et les assesseurs parmi les électeurs. A défaut, des adjoints ou des conseillers municipaux, le président est désigné par le maire parmi les électeurs sachant lire et écrire, et les assesseurs sont de droit les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs sachant lire et écrire. A Paris, les sections sont présidées, dans chaque arrondissement, par le maire, les adjoints ou les conseillers municipaux qu'ils désignent; les fonctions d'assesseurs y sont exercées également par les deux électeurs les plus âgés et les deux électeurs les plus jeunes sachant lire et écrire. (Décr. régl., 12, 13, 14.) Le président du collége a seul la police de l'assemblée, et aucune force armée ne peut, sans son autorisation, être placée dans la salle des séances ou aux abords du lieu où se tient l'assemblée; enfin les autorités civiles et militaires sont tenues de déférer à ses réquisitions. (*Ib.*, 11.)

567. Le bureau a pour mission de recevoir les votes, de surveiller le dépouillement du scrutin et de pro-

noncer provisoirement sur les difficultés qui peuvent s'élever au cours des opérations électorales. Aussi trois au moins des membres qui le composent doivent-ils être présents pendant toute la durée des opérations du collége. Le scrutin demeure ouvert pendant deux jours : le premier, de huit heures du matin à six heures du soir; le second, de huit heures du matin à quatre heures du soir. Pendant ce temps, une copie officielle de la liste des électeurs, contenant les noms, domicile et qualification de chacun d'eux, reste déposée sur la table autour de laquelle siége le bureau. On ne doit admettre au vote que les individus inscrits sur cette liste, à moins que ceux qui se présentent pour voter sans y être inscrits ne soient porteurs d'une décision du juge de paix ordonnant leur inscription, ou d'un arrêt de la Cour de cassation annulant un jugement qui aurait prononcé une radiation; enfin l'électeur qui se présente porteur d'armes quelconques ne doit pas être admis dans l'enceinte du collége. (Décr. régl. 2 fév. 1852, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 25.)

Les électeurs sont appelés successivement par ordre alphabétique; à l'appel de son nom, chaque électeur remet au président son bulletin, qu'il a dû préparer en dehors de l'assemblée, et qui doit être de papier blanc sans signes extérieurs; il le remet fermé. Le président le dépose dans la boîte du scrutin. Cette boîte a dû être, avant le commencement du vote, fermée à deux serrures dont les clefs ont été remises, l'une au président, l'autre au plus âgé des scrutateurs, dont il sera bientôt question (*Id.*, 21, 22.)

A mesure que chaque électeur dépose son bulletin, un des membres du bureau appose sur la liste sa signature ou son paraphe en regard du nom de l'électeur qui vote, et constate ainsi qu'il a exercé son droit.

Lorsque l'appel des électeurs est terminé, on procède au réappel de ceux qui n'ont pas voté. Quand la seconde journée est expirée, le scrutin est clos, et personne dès lors ne peut plus déposer son vote. Pendant la durée du scrutin, les boîtes qui contiennent les bulletins sont confiées le jour à la garde du bureau; la nuit, elles sont déposées au secrétariat ou dans la salle de la mairie et scellées; on appose, en outre, les scellés sur les ouvertures de la salle où elles sont placées. (Décr. régl., 23, 24 et 26.)

568. Lorsque le scrutin est clos, on procède à son dépouillement. Cette opération est confiée, sous la surveillance du bureau, à un certain nombre de scrutateurs qu'il désigne parmi les électeurs présents et sachant lire et écrire. Toutefois, dans les colléges ou sections où il se présente moins de 300 votants, le bureau peut procéder lui-même, sans l'assistance des scrutateurs, au dépouillement du scrutin. La boîte du scrutin est d'abord ouverte par le président, et le nombre des bulletins vérifié par le bureau. Si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des votants, il en est fait mention au procès-verbal. Ensuite les scrutateurs se divisent par tables de quatre au moins, et le président répartit entre les diverses tables les bulletins à vérifier. A chaque table, l'un des scrutateurs lit chaque bulletin à haute voix, et le passe à un autre scrutateur dont le contrôle rend toute fraude impossible; les noms portés sur les bulletins sont relevés, à mesure qu'ils sont appelés, sur des listes préparées à cet effet. Enfin les tables sur lesquelles s'opère le dépouillement du scrutin sont disposées de telle sorte, que les électeurs puissent circuler à l'entour et contrôler l'opération des scrutateurs. (*Ib.*, 27, 28, 29.) On ne fait pas entrer en compte dans le dépouille-

ment les bulletins blancs, ni ceux qui ne contiennent pas une désignation suffisante, ni ceux dans lesquels les votants se font connaître, mais on les annexe au procès-verbal. (Décr. régl. 2 fév. 1852, 30.)

Si des difficultés s'élèvent dans le cours de l'opération, soit à raison de l'admission d'un électeur au vote, ou de la validité d'un bulletin, ou pour tout autre motif, elles sont provisoirement tranchées par le bureau. Les réclamations et les décisions qu'elles ont amenées sont consignées au procès-verbal, auquel on doit annexer, en outre, les pièces ou bulletins qui s'y rapportent, après que le bureau les a paraphés; les décisions doivent être motivées. (*Ib.*, 16.)

Quand le dépouillement du scrutin est achevé, le résultat est rendu public, et les bulletins qui ne doivent pas rester annexés au procès-verbal sont brûlés en présence des électeurs. (*Id.*, 31.) Il est ensuite procédé au recensement des votes, de manière à obtenir le résultat total de l'élection, soit pour la commune, si elle a été divisée en plusieurs sections, soit pour le département, si cette division n'a pas eu lieu. A cet effet, le résultat de chaque section, lorsque la commune a été divisée en plusieurs sections, est arrêté et signé par le bureau, puis porté par le président au bureau de la première section : ce bureau, en présence des présidents des autres sections, opère le recensement général des votes de la commune et en proclame le résultat. Le maire adresse ensuite un double des procès-verbaux des opérations au sous-préfet, qui le fait parvenir au préfet du département ; un autre double reste déposé au secrétariat de la mairie. Si la commune n'a pas été divisée, il est évident qu'il n'y a pas lieu au recensement dont il vient d'être parlé; le maire adresse simplement le double

du procès-verbal au sous-préfet qui le transmet au préfet. (Décr. régl. 2 fév. 1852, 32 et 33.)

569. Au chef-lieu du département, on procède au recensement des votes de chaque circonscription électorale, de façon à obtenir le résultat total de l'élection pour le département. Ce soin est confié à une commission composée de trois membres du conseil général réunis en séance publique. A Paris, il est remis à une commission composée de cinq membres du conseil général désignés par le préfet de la Seine. L'opération est constatée par un procès-verbal. Le recensement général des votes terminé, le président de la commission en fait connaître le résultat et proclame député au Corps législatif celui des candidats qui a réuni : 1° la majorité absolue des suffrages exprimés ; 2° un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits sur la totalité des listes de la circonscription électorale. On exige cette double condition, afin que l'élection du député, qui est le mandataire de la circonscription électorale tout entière, ne soit pas livrée, par la coupable abstention des électeurs, à une minorité quelquefois dangereuse. Si aucun des candidats n'a rempli les deux conditions que nous venons d'indiquer, il y a lieu de renouveler l'élection, et elle est de droit continuée au deuxième dimanche qui suit le jour de la proclamation du résultat du scrutin. (Décr. org., 6.—Décr. régl., 34, 35, 36.) Au second tour de scrutin, l'élection a lieu simplement à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants ; autrement, il arriverait probablement que l'élection ne pourrait jamais aboutir. Dans le cas où deux candidats obtiennent un nombre égal de suffrages, le plus âgé l'emporte. (Décr. org., 6.)

Aussitôt après la proclamation du résultat des opéra-

tions électorales, les procès-verbaux et les pièces annexées sont transmis par les soins des préfets et l'intermédiaire du ministre de l'intérieur au Corps législatif, qui est chargé de la vérification des opérations et prononce seul sur leur validité. (Décr. org., 5. — Décr. régl, 37.) Le bureau des colléges électoraux ne prononce, nous l'avons vu, que *provisoirement*. Le Corps législatif applique la loi non pas d'après les règles du droit strict, mais d'après une interprétation large et équitable : c'est ainsi qu'il valide des élections nonobstant la nullité de quelques votes, si, en déduisant ces votes de ceux obtenus par le candidat, celui-ci conserve encore la majorité voulue. Le Corps législatif, au surplus, *n'attribue* pas par sa décision la qualité de député à un candidat ; il déclare seulement que cette qualité résulte des opérations électorales, et il peut faire cette déclaration lors même que le bureau du collége électoral a décidé le contraire.

570. Les élections dont nous venons d'étudier les diverses phases peuvent être générales ou partielles : elles sont générales, lorsqu'il s'agit de recomposer le Corps législatif en entier, soit parce qu'il a été dissous par l'Empereur, soit parce que les six années pour la durée desquelles les députés ont reçu leur mandat sont expirées. Les six années se comptent à partir du jour où a été rendu le décret ordonnant leur première convocation. Rien ne porte à penser que la loi du 9 juin 1824 qui a introduit cette règle parlementaire ait été abrogée.

Les élections partielles ont lieu dans le cas où il se fait au sein du Corps législatif une vacance par *option*, par *démission*, par *déchéance*, par *décès*. La vacance par *option* a lieu lorsqu'un député élu à la fois dans plusieurs circonscriptions électorales opte

pour l'une d'elles; les autres deviennent alors vacantes. Le député doit faire connaître son option au président du Corps législatif dans les dix jours qui suivent la déclaration par l'Assemblée de la validité des diverses élections qui l'ont porté à la députation. (Décr. org., 7.) La *démission* ne peut être donnée qu'à l'Assemblée et acceptée que par elle. Nous savons déjà qu'elle résulte implicitement de l'acceptation par un député d'une fonction publique salariée. (*Id.*, 29.) La *déchéance* atteint le député qui, pendant la durée de son mandat, est frappé d'une condamnation judiciaire dans l'un des cas que nous avons signalés plus haut comme emportant privation du droit d'éligibilité. (*Id.*, 28; *v.* n° 563.) La déchéance est prononcée par le Corps législatif, sur le vu des pièces qui constatent la condamnation. Le *décès*, aussitôt qu'il est parvenu à la connaissance du président du Corps législatif, doit être notifié par lui au ministre de l'intérieur. Dans ces différents cas, le collége électoral qui doit pourvoir à la vacance est réuni dans le délai de six mois à partir du jour de l'option, ou de la notification du décès au ministre de l'intérieur, ou de la réception de la démission par la Chambre, ou encore de la déchéance prononcée par elle. (*Id.*, 8.) Enfin il y a lieu à une élection partielle dans le cas où le Corps législatif annule les opérations d'un collége électoral, et que cette annulation emporte celle de l'élection. Le délai de six mois court alors de la décision de la Chambre. (*Id.*, 8.)

571. Avant de passer à l'étude de la partie pénale des lois électorales, il faut recueillir en quelques mots les principes épars dans tout ce qui précède, pour constater les innovations et en apprécier l'utilité. Le suffrage est universel et direct; c'est le principe proclamé en 1848. Le vote a lieu à la commune et par bulletin

individuel; c'est là une disposition nouvelle, car, d'après la Constitution de 1848, le vote avait lieu par département, au scrutin de liste, et au chef-lieu de canton. Le scrutin de liste, proposé en 1839, avait été alors à la Chambre des députés l'objet de vives critiques; il empêchait, disait-on, que les électeurs ne connussent les candidats qu'ils nommaient; il amenait une indifférence dangereuse parmi eux, ou des conflits d'où résultaient en définitive des transactions qui faussaient la majorité parlementaire. Ces critiques s'étaient reproduites en 1848: « Vou-
» loir contraindre, disait un représentant à l'As-
» semblée constituante, les électeurs à voter pour une
» foule de candidats qu'ils ne connaissent pas, dont il
» leur est impossible d'apprécier le mérite, les opi-
» nions et le caractère, c'est leur demander l'impossible
» et se soumettre à toutes les chances du hasard et de
» l'inconnu. » Et, continuait-il, ces considérations, vraies déjà en 1839, l'étaient davantage encore en 1848, alors que le nombre des représentants était doublé, que le suffrage universel avait étendu le cercle des électeurs, et que l'ignorance des choses politiques était telle, parmi les électeurs de la campagne notamment, que la plupart savaient à peine pourquoi on les convoquait; on arrivait ainsi à établir en fait le suffrage à deux degrés qu'on avait cependant formellement répudié, et à livrer l'élection aux passions des partis (1). Ces considérations qui n'avaient pas touché le législateur de 1848, appuyées par l'expérience funeste de quatre années, ont conduit le législateur de 1852 à supprimer le scrutin de liste.

(1) *V.* le discours de M. Maurat-Balanche à l'Assemblée constituante. (Dall pér. 1848, 4, 229, note 57.)

Les raisons qui militaient contre le scrutin de liste militaient en même temps contre le vote au canton ; le vote à la commune avait trouvé aussi des défenseurs dans le sein de l'Assemblée constituante; on avait mis en relief les obstacles qui s'opposent souvent au déplacement des populations, et pouvaient leur faire déserter les réunions électorales, les facilités que ce déplacement offrait aux suggestions des partis, et les désordres qui pouvaient résulter d'une agglomération considérable de population (1). Mais ces motifs, non plus que les premiers, n'avaient pas touché le législateur; l'expérience leur a cependant donné raison, et la loi de 1852, instruite par les faits, a, comme nous l'avons dit, admis le vote à la commune. Les autres innovations portent sur les détails, et ne touchent pas aux principes; il est donc inutile de s'y arrêter.

572. La loi électorale prévoit et punit spécialement les crimes et les délits qui peuvent se commettre à l'occasion des élections; les dispositions sur ce point sont le plus souvent la sanction des règles que nous avons jusqu'ici passées en revue.

La loi, nous l'avons vu, impose à tout Français certaines conditions pour qu'il puisse devenir électeur; elle prononce encore la déchéance du droit de vote contre certaines catégories d'individus; elle veut enfin que le vote de chaque électeur soit sérieux. Aussi punit-elle d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 100 à 1,000 fr. toute personne qui s'est fait inscrire sur la liste électorale sous de faux noms ou de fausses qualités, ou bien a, en se faisant inscrire, dissimulé une incapacité prévue par la loi, ou obtenu une inscription sur deux ou plusieurs listes à la

(1) Discours de M. Bérard à l'Assemblée constituante (Dall. pér. 1848, 4, 229, note 58.)

fois. (Décr. org. 2 fév. 1352, 31.) Elle frappe d'un emprisonnement de quinze jours à trois mois et d'une amende de 20 à 500 fr. celui qui, déchu du droit de voter, soit par suite d'une condamnation judiciaire, soit par suite d'une faillite non suivie de réhabilitation, a voté, soit en vertu d'une inscription sur les listes antérieures à sa déchéance, soit en vertu d'une inscription postérieure, mais opérée sans sa participation (*id.*, 32). Elle atteint d'un emprisonnement de six mois à deux ans et d'une amende de 200 fr. à 2,000 fr. quiconque a voté sous de faux noms, ou en dissimulant une incapacité, ou en prenant faussement les noms et qualités d'un électeur inscrit, et quiconque a profité d'une inscription multiple pour voter plusieurs fois. (*Id.*, 33, 34.)

Celui qui, chargé par un électeur d'écrire son suffrage, aura inscrit sur le bulletin un nom autre que celui qui lui était désigné, sera puni d'un emprisonnement d'un an à cinq ans, et d'une amende de 500 à 5,000 fr. (*Id.*, 35, 36.) Quelqu'un se présente-t-il armé dans l'assemblée électorale; si les armes sont apparentes, il encourt une amende de 16 à 100 fr.; si elles sont cachées, un emprisonnement de quinze jours à trois mois et une amende de 50 à 300 fr. (*Id.*, 37.) Un attroupement trouble-t-il, à l'aide de clameurs ou de démonstrations menaçantes, les opérations d'un collége électoral, et porte-t-il atteinte à l'exercice du droit électoral ou à la liberté du vote, les coupables sont punis d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de 100 à 2,000 fr. (*Id.*, 41.) Se présente-t-il dans la salle du scrutin avec violence, ou essaye-t-il de s'y précipiter, la peine de l'emprisonnement monte d'un an à cinq ans, et celle de l'amende de 1,000 à 5,000 fr. (*Id.*, 42.) Enfin, si l'attroupement est armé, ou que le scrutin soit violé, l'acte coupable

devient un crime frappé de la reclusion ; et si le crime a été commis d'après un plan concerté pour être exécuté soit sur toute l'étendue du territoire, soit dans un ou plusieurs départements, soit dans un ou plusieurs arrondissements, la peine est celle des travaux forcés à temps. (Décr. org. 2 fév. 1852, 43, 44.)

Si la violence s'exerce sur les électeurs par le don ou la promesse de valeurs quelconques, sous la condition de donner ou de procurer un suffrage ou de s'abstenir du vote, la peine qui atteint le suborneur comme le suborné est celle d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de 500 à 2,000 fr. — La peine est la même si l'offre ou la promesse porte sur un emploi public ou privé ; elle est double si le coupable est un fonctionnaire public. (*Id.*, 38.) Est-ce au contraire par voies de fait, violences ou menaces qu'on a contraint un électeur à l'abstention, ou dicté son vote, la peine, qui n'atteint alors que l'auteur des voies de fait ou des menaces, est celle de l'emprisonnement d'un mois à un an et de l'amende de 100 à 1,000 fr.; elle est double si le coupable est un fonctionnaire public. (*Id.*, 39.) Enfin, si, au lieu de violences directes, on a recours aux fausses nouvelles, aux bruits calomnieux, pour surprendre ou détourner des suffrages ou amener des abstentions, l'emprisonnement est d'un mois à un an, l'amende de 100 à 2,000 fr. (*Id.*, 40.) Une peine semblable atteint les membres d'un collége électoral qui, pendant la réunion, se rendent coupables d'outrages ou de violences envers le bureau ou l'un de ses membres, ou qui, par voies de fait ou menaces, empêchent ou retardent les opérations électorales. — Si ces membres violent le scrutin, l'emprisonnement s'élève d'un an à cinq ans, et l'amende de 1,000 à 5,000 fr.; la peine est identique

dans le cas d'un simple enlèvement de l'urne avant le dépouillement du scrutin. — Si cet enlèvement a lieu en réunion et avec violence, la peine est celle de la reclusion. (Décr. org. 2 fév. 1852, 45, 46.)

Le respect de la loi est imposé, plus qu'à tous autres, aux scrutateurs, aux membres du bureau et à ceux à qui l'on confie la garde du scrutin. Aussi, quiconque étant chargé de recevoir, compter ou dépouiller les bulletins, en soustrait, ajoute ou altère un ou plusieurs, est puni d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de 500 à 5,000 fr. — La violation du scrutin faite soit par les membres du bureau, soit par les agents de l'autorité préposés à la garde des bulletins, est punie de la reclusion. (*Id.*, 35 et 47.)

Parmi les faits que nous venons de passer en revue, les crimes sont soumis à la juridiction des Cours d'assises, les délits à celle des tribunaux correctionnels. (*Id.*, 48.) Outre l'action publique, ces faits peuvent faire naître des actions civiles pour réparation des dommages privés qu'ils entraînent; dans tous les cas, l'action publique et l'action civile se prescrivent par trois mois à partir de la proclamation du résultat de l'élection. (*Id.*, 50.) Enfin, la condamnation pour un fait de cette nature n'a aucune influence sur la validité de l'élection à propos de laquelle il s'est produit, lorsque cette validité a été proclamée par le pouvoir compétent. (*Id.*, 51.)

CHAPITRE II.

DES DROITS D'ÉLECTION ET D'ÉLIGIBILITÉ DÉPARTEMENTALES.

SOMMAIRE.

573. Législation sur les élections départementales de 1789 à 1833.

574. Législation depuis 1833 jusqu'à 1852.
575. De l'électorat et de l'éligibilité aux conseils généraux.
576. Listes électorales. — Convocation et réunion des assemblées électorales.
577. Vote et élection.
578. Conseils d'arrondissement.
579. Recours contre les élections et les opérations des assemblées électorales. — Compétence administrative.
580. Compétence judiciaire.

573. D'après notre système d'organisation administrative, à côté d'un fonctionnaire unique est placé, sous le titre de *conseil*, un corps délibérant : auprès du préfet, *le conseil général du département;* auprès du sous-préfet, *le conseil d'arrondissement;* auprès du maire, *le conseil municipal.* Nous ferons connaître plus tard les attributions de ces différents corps (*v.* au t. 3, administration départementale); nous nous occupons dans ce moment de leur composition.

Les diverses phases que nous avons constatées dans l'histoire de la législation sur la composition des assemblées nationales se retrouvent, à peu de différences près, dans l'histoire de la législation sur les *conseils* généraux et les conseils d'arrondissement. Destinés à représenter les intérêts locaux, ces conseils doivent, pour satisfaire au but même de leur institution, tirer leur origine de l'*élection;* aussi voit-on, en étudiant leur histoire, que ce mode de composition leur a été le plus souvent appliqué.

Les conseils généraux et d'arrondissement sont nés avec la nouvelle division du territoire organisée par la loi du 22 décembre 1789 et la Constitution du 3 septembre 1791; ils portèrent d'abord les noms de *conseils de département* et de *conseils de district,* et formèrent, avec les *directoires* de département et de district, ce qu'on appela *administration de département*

et *administration de district;* le directoire remplaçait les préfets et les sous-préfets d'aujourd'hui. L'élection qui leur donnait naissance avait lieu d'après les mêmes règles que l'élection législative.

Les électeurs désignés par les assemblées primaires dans tout le département se réunissaient au chef-lieu, et choisissaient trente-six citoyens qui devaient composer l'administration départementale; de même les électeurs désignés par les assemblées primaires dans chaque district se réunissaient au chef-lieu, et choisissaient douze citoyens qui devaient composer l'administration de district. Il fallait, pour être éligible à ces administrations, d'abord la qualité de citoyen actif, et de plus le payement d'une contribution égale à la valeur de dix journées de travail. (L. 22 déc. 1789, sect. 2, art. 1 à 16.)

Dans cette matière comme dans celle des élections législatives, le suffrage était donc, sous la législation de 1791, indirect et restreint. La Constitution de 1793 substitua le suffrage universel au suffrage restreint; à part cette innovation, elle conserva l'organisation de 1791, en ordonnant seulement le renouvellement annuel par moitié des administrations (1). La Constitution de l'an III supprima complétement l'administration de district, et ne laissa subsister dans l'administration départementale que le directoire, qu'elle composa de cinq membres élus dans les mêmes formes et suivant les mêmes principes que les députés au Corps législatif. Le renouvellement se fit tous les ans par cinquième (2). On revint, avec la loi du 28 pluv. an VIII, à l'ancienne organisation : le conseil de département revit le jour sous le nom de *conseil général*, et le conseil de district

(1) Const. du 24 juin 1793, art. 78 à 85.
(2) Const. du 5 fruct. an III, art. 174 à 202.

sous le titre de *conseil d'arrondissement*. Mais le pouvoir se substitua à l'élection dans leur composition, et le premier consul nomma seul directement les conseillers; la nomination valait pour quatre ans. Les directoires furent remplacés par des magistrats uniques, les *préfets* et les *sous-préfets* (1). La loi de l'an VIII continua de régir cette matière sous la Restauration. Cependant le principe qui lui servait de base était en désaccord avec le but même de l'institution; aussi les critiques ne lui manquèrent-elles pas, et la Charte de 1830 mit-elle au rang des promesses que contenait son art. 68, celle *d'institutions départementales fondées sur un système électif*.

574. La loi du 22 juin 1833 remplit la promesse de la Charte; elle fit sortir les conseils généraux et d'arrondissement de l'élection, mais de l'élection restreinte, telle qu'on l'avait précédemment organisée pour la Chambre des députés. Toutefois la force même des choses obligea le législateur de se départir de la rigueur des principes suivis dans ce dernier cas : on admit d'abord de droit à l'électorat les citoyens portés sur les listes du jury, quoique non électeurs de députés; puis on fit fléchir la condition du domicile politique exigée en thèse générale, de façon à élever le nombre des électeurs, lorsque ce nombre était insuffisant pour obtenir une élection sérieuse; enfin, dans le cas où la réunion des électeurs du canton ainsi désignés n'atteignit pas le chiffre de cinquante, on leur adjoignit les citoyens les plus imposés de la circonscription électorale. De même, en imposant aux éligibles la double condition d'avoir atteint l'âge de 25 ans et de payer depuis un an au moins dans le département une cer-

(1) Loi du 28 pluv. an VIII, art. 1, 2, 3, 8, 9, 10 et 18.

taine quotité d'impositions directes, la loi fut contrainte d'admettre les plus imposés à l'éligibilité, lorsque le nombre des éligibles de la circonscription n'était pas sextuple de celui des membres du conseil. Ces principes amenaient à leur suite un certain nombre de dispositions, qui n'en étaient que les corollaires, sur la formation des listes, la réunion et la composition des assemblées électorales et de leurs bureaux, etc., etc.

Le nombre des conseillers généraux se réglait d'après le nombre des cantons qui composaient le département, sans pouvoir toutefois excéder le chiffre de 30; cette restriction prévenait les inconvénients qu'auraient pu présenter des réunions trop nombreuses. On nommait de même autant de conseillers d'arrondissement que l'arrondissement comprenait de cantons; mais, comme l'inconvénient contraire pouvait alors se produire et rendre illusoire la représentation qui servait de base à l'institution, la loi fixait à neuf le nombre minimum des conseillers d'arrondissement, et, dans le cas où un arrondissement ne comptait pas neuf cantons, une ordonnance royale devait répartir entre les cantons les plus peuplés le nombre de conseillers à élire en complément (1).

Lorsque la révolution de 1848 eut substitué le principe du suffrage universel au principe contraire qui dominait dans la loi de 1833, une réforme devint nécessaire, mais elle ne se fit pas complétement. Un décret de l'Assemblée constituante du 3 juillet 1848 s'appliqua seulement à mettre d'accord avec le principe nouveau celles des dispositions de la loi de 1833 qui le blessaient ouvertement, en attendant, disait-il, que la Constitution et les lois organiques eussent réglé la

(1) Loi du 22 juin 1833, art. 1 à 5, 20 à 25, 29 à 34.

composition et les formes d'élection des conseils généraux et d'arrondissement.

La Constitution du 4 novembre 1848 tint en partie les promesses du décret; elle maintint la division du territoire en départements, arrondissements, cantons et communes; elle maintint de même les préfets, les sous-préfets et les conseils généraux, mais aux conseils d'arrondissement elle substitua, dans une pensée de décentralisation administrative, des conseils cantonaux (Const. de 1848, 76 et 77). Les conseils généraux, poursuivait l'art. 79, sont élus par le suffrage direct de tous les citoyens domiciliés dans le département; chaque canton élit un membre du conseil général. — Une loi spéciale devait enfin régler le mode d'élection dans le département de la Seine.

La loi organique qui devait régler la composition des conseils généraux et l'organisation des conseils cantonaux n'a jamais vu le jour; les conseils d'arrondissement subsistent encore aujourd'hui. On a donc suivi jusqu'en 1852, dans cette matière, la disposition de la loi de 1833 et du décret de 1848 combinés. La loi du 8 juillet 1852, dans les modifications qu'elle a fait subir à la législation qui l'avait précédée, a eu pour but principal de mettre l'élection des conseils généraux et d'arrondissement en rapport avec les conditions nouvelles que la loi électorale avait imposées à l'élection législative. Elle ne présente donc point un règlement complet sur la matière; comme ses devancières, elle renvoie à la loi définitive qui doit régler l'organisation départementale. Quoi qu'il en soit, l'élection aux conseils généraux et d'arrondissement est régie aujourd'hui à la fois par la loi du 22 juin 1833, le décret du 3 juillet 1848 et la loi du 7 juillet 1852.

575. L'électorat, dans les élections des conseils

généraux, comme dans celles des députés, appartient à tout citoyen âgé de 21 ans et habitant depuis six mois au moins la commune où il veut exercer son droit politique. Il est atteint ici, comme en matière d'élections législatives, par les nombreuses incapacités que nous avons étudiées plus haut. (*V.* n° 562.) (L. du 7 juill. 1852, 3.) L'éligibilité appartient à tous les électeurs âgés de 25 ans au moins, et domiciliés dans le département, ou du moins y payant une contribution directe. Cette seconde condition, qu'on ne retrouve pas exigée pour l'éligibilité législative, s'explique par cette considération que les conseillers généraux, représentants d'un intérêt local, ne peuvent défendre cet intérêt qu'autant qu'ils connaissent les besoins de la localité. (Décr. du 3 juill. 1848, 14.) Elle est soumise aux mêmes cas d'incapacité que l'électorat, et de plus à certains cas d'incompatibilité. Il existe, en effet, dans chaque département des fonctionnaires que leurs rapports avec les conseils généraux ou leur position subordonnée rendent inéligibles : ce sont d'abord les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture; agents de l'autorité que les conseils généraux sont souvent appelés à contrôler, ils ne peuvent à la fois être juges et parties. Une raison plus forte encore éloigne les agents et comptables employés à la recette, à la perception ou au recouvrement des contributions, et au payement des dépenses publiques de toute nature; ils ont en effet un intérêt personnel au vote des centimes additionnels. Il en est de même des ingénieurs des ponts et chaussées et des architectes actuellement employés par l'administration, qui perçoivent des droits proportionnés aux constructions dont ils sont chargés. Les agents forestiers en fonction dans le département, les employés des bureaux de préfecture

sous la dépendance trop immédiate des préfets et des sous-préfets pour qu'on puisse les appeler dans une assemblée qui a quelquefois mission de juger leurs actes. (L. du 22 juin 1833, 5.)

576. Les conseils généraux se composent d'autant de membres qu'il y a de cantons dans le département; chaque canton élit un conseiller; mais leur nombre n'est pas, comme sous la loi de 1833, fixé à un maximum de trente. Dans le nombre total des conseillers de chaque département, les éligibles domiciliés dans le département, c'est-à-dire ceux qui ont une connaissance plus complète et plus certaine des besoins départementaux, doivent entrer au moins pour les trois quarts; les éligibles qui n'ont acquis ce titre que par le payement d'une contribution directe dans le département, moins bien instruits nécessairement que les autres, ne doivent y entrer que pour un quart. (Décr. du 3 juill. 1848, 1 et 14.)

L'élection des conseils généraux ne donne pas lieu à la rédaction de listes spéciales, puisqu'elle ne présente pas de conditions exceptionnelles pour l'électorat; elle a lieu sur les listes dressées pour l'élection des députés au Corps législatif. (*V.* 564 et suiv.) Les assemblées électorales se composent de tous les électeurs inscrits sur les listes de chaque commune. Elles sont convoquées par un arrêté du préfet dans les cas suivants :

1° Quand il y a lieu au renouvellement intégral du conseil général dissous par un décret impérial : la convocation doit avoir lieu avant l'époque fixée pour la session annuelle, et au plus tard dans les trois mois de la dissolution (L. du 22 juin 1833, 9);

2° Dans le cas de renouvellement par tiers, qui a lieu tous les trois ans (*id.*, 8);

3° En cas de vacance provenant de décès, d'option,

perte de droits civils ou politiques, et démission expresse ou présumée. La démission est présumée lorsqu'un membre du conseil général a manqué à deux sessions consécutives, sans excuses légitimes admises par le conseil. Dans ces différents cas, l'assemblée électorale doit pourvoir à la vacance dans le délai de deux mois. (*Id.*, 7, 11.)

Les assemblées électorales se réunissent au chef-lieu de la commune; le préfet peut toutefois, par un arrêté, diviser la commune en un certain nombre de sections électorales, quelle que soit d'ailleurs sa population. (L. 17 juill. 1852, 3, § 2.) Sous la loi de 1833, le préfet désignait le lieu où devait se tenir l'assemblée, et la réunion se faisait d'ordinaire au chef-lieu de canton. Le décret de 1848 avait conservé cette disposition conforme d'ailleurs à ses principes généraux en matière d'élections. La loi du 7 juill. 1852, art. 3, lui a substitué le vote à la commune, et nous retrouvons, dans cette matière spéciale, l'application de la théorie générale que nous avons étudiée plus haut. (*V.* n° 566.)

577. Le bureau des assemblées électorales ou des sections est présidé par le maire de la commune, et, à son défaut, par les adjoints ou les conseillers municipaux, selon l'ordre du tableau; il se compose de six scrutateurs. Sous l'empire du décret de 1848, lorsque le vote avait lieu au chef-lieu du canton, les scrutateurs devaient être pris parmi les plus âgés des maires, adjoints ou conseillers municipaux des communes du canton ou de la circonscription sectionnaire. Aujourd'hui que le vote a lieu au chef-lieu de la commune, le maire ni l'adjoint ne pourront le plus souvent prendre place au rang des scrutateurs, lors surtout que la commune sera divisée en un certain nombre de sections. Resteront les conseillers municipaux, et nous pen-

sons qu'à leur défaut, les scrutateurs pourront être pris parmi les plus âgés des électeurs présents, selon la disposition de la loi de 1833, rapprochée de l'article 15 du décret du 11 juillet 1848. Le secrétaire est choisi par le bureau.

Dans les communes qui comptent 2,500 âmes et plus, le scrutin dure deux jours; il est ouvert le samedi et clos le dimanche; dans les autres, il ne dure qu'un jour; il est ouvert et clos le dimanche. (Loi du 7 juillet 1852, 3.) Le vote a lieu suivant des formes qui se rapprochent presque en tout point de celles admises pour les élections législatives. (*V.* n°s 567 et suiv.) Lorsque le scrutin est clos, le bureau procède lui-même au dépouillement, puis les présidents des diverses sections portent le résultat à la section principale, où se fait le recensement des votes de la commune. Les résultats des diverses communes sont portés par les présidents des assemblées de commune au chef-lieu de canton, où le bureau de l'assemblée du chef-lieu procède au recensement des votes du canton et en proclame le résultat définitif. (Loi du 7 juill. 1852, 3.)

Nul ne peut être élu s'il ne réunit, outre les conditions générales de l'éligibilité: 1° la majorité absolue des suffrages exprimés; 2° un nombre de suffrages égal au quart du nombre des électeurs inscrits. Lorsqu'au premier tour de scrutin, aucun des candidats ne remplit ces deux conditions, on procède à un second scrutin; mais alors la majorité relative suffit, quel que soit le nombre des votants. Entre plusieurs candidats qui obtiennent un nombre égal de suffrages, la préférence appartient au plus âgé. Enfin les deux scrutins ne peuvent plus avoir lieu le même jour, comme sous la loi de 1833; le second tour est renvoyé à la huitaine. (Décr. du 3 juill. 1848, 17; L. du 7 juill.

1852, 4.) Nul ne peut être à la fois membre de plusieurs conseils généraux ou de plusieurs conseils d'arrondissement, ni membre à la fois d'un conseil général et d'un conseil d'arrondissement; le candidat qui se trouve dans ce cas doit opter dans le délai d'un mois; à défaut d'option, le préfet, en conseil de préfecture et en séance publique, décide par la voie du sort à quel canton ou à quelle circonscription le conseiller doit appartenir. (Loi du 22 juin 1833, 6 et 10.)

578. Le conseil d'arrondissement de chaque sous-préfecture est composé d'autant de membres qu'il y a de cantons dans l'arrondissement; ils sont nommés pour six ans et renouvelés par moitié tous les trois ans. Les motifs qui ont fait supprimer pour les conseils généraux le *maximum* fixé par la loi de 1833 n'existaient pas pour le *minimum* établi par la même loi à l'égard des conseils d'arrondissement; on l'a donc conservé. Quand il n'y a pas neuf cantons dans l'arrondissement, un décret impérial répartit entre les cantons les plus peuplés le nombre des conseillers d'arrondissement à élire pour former le complément. Les membres du conseil d'arrondissement sont nommés par les mêmes assemblées électorales et avec les mêmes formes que ceux des conseils généraux Les conditions d'éligibilité sont également les mêmes. (Loi du 22 juin 1833, 20 et 21; décr. du 3 juill. 1848, 2, 3, 4, 14 et 16; loi du 7 juill. 1852, 2, 3 et 4.) Les élections ont lieu périodiquement tous les trois ans, ou extraordinairement en cas de dissolution des conseils, et de vacance par démission, décès, option, etc.—En un mot, on applique ici toutes les règles dont nous venons de parler à propos des élections aux conseils généraux. (*V.* n°s 574 et suiv.)

579. Les opérations relatives aux élections des con-

seils généraux et des conseils d'arrondissement peuvent être l'objet d'un recours, pour violation de formes, soit de la part des électeurs, soit de la part du préfet. Les conditions d'exercice de ce recours sont régies aujourd'hui encore par la loi du 22 juin 1833, à laquelle les lois nouvelles n'ont pas dérogé sur ce point. Le préfet doit se pourvoir dans la quinzaine qui suit la réception des procès-verbaux. Les électeurs qui n'ont pas fait consigner leur réclamation au procès-verbal ont cinq jours, à partir du jour de l'élection, pour la déposer au secrétariat de la sous-préfecture. C'est le conseil de préfecture qui prononce dans le mois du pourvoi du préfet ou de la réception de la réclamation à la préfecture; il y a recours au Conseil d'Etat dans les trois mois par la voie contentieuse, mais avec dispense de frais. Par conséquent, on peut se dispenser de constituer un avocat. (L. 22 juin 1833, 50, 51, 53.)

Si le conseil de préfecture laisse écouler le délai d'un mois sans prononcer, les réclamants pourront-ils se pourvoir devant le Conseil d'Etat pour obtenir justice? Un arrêt du Conseil du 18 juillet 1844 (Verdun) décide la négative. Il résulterait de cette jurisprudence, ainsi que la fait observer M. de Cormenin (Questions de droit, 5e édit., t. 2, p. 125, n° 1), qu'il dépendrait du conseil de préfecture de rendre illusoire le recours donné par la loi. Tout ce qu'on peut demander aux parties, c'est de se pourvoir dans le délai; il ne dépend pas d'elles d'accélérer la décision du conseil; il faut donc leur accorder un recours contre un silence qui équivaut au rejet de leurs réclamations. Nous concevons tout ce qu'il y a de singulier dans un recours dirigé contre une décision qui n'existe pas; mais, entre la singularité d'un tel recours et l'inconvénient de rendre la loi illusoire, nous croyons qu'on ne doit pas hésiter.

Quant à l'objection tirée de la célérité nécessaire en pareille matière, nous répondrons que les choses se passeront absolument comme si la décision du conseil de préfecture avait été notifiée le dernier jour du mois, et que le recours au Conseil d'Etat n'entraînera pas plus de délai dans un cas que dans l'autre. Cette opinion se trouve appuyée aujourd'hui par l'art. 45 de la loi du 5 mai 1855, relative aux élections municipales, dont le § 4 résout la difficulté ainsi que nous venons de le faire. (*V.* n° 588.) Nous puisons dans cette loi une puissante raison d'analogie en faveur de notre solution.

580. Aux termes de l'art. 52, si la réclamation est fondée sur l'incapacité légale d'un ou de plusieurs membres élus, la question est portée devant le tribunal d'arrondissement, qui statue sauf l'appel. L'article 52 ne parle que des *incapacités;* le Conseil d'Etat en a conclu que les tribunaux n'étaient pas compétents pour prononcer sur les *incompatibilités*. (C. d'Etat, 6 mars 1846, Taillet.) L'incompatibilité n'est qu'une incapacité relative; elle est évidemment comprise dans l'attribution faite aux tribunaux par l'article 52. C'est ce qui a été jugé par la Cour de cassation, notamment le 4 mars 1844 (C. civ., de Jumigny), et le 10 mars 1845 (*id.*, Thilliet).

Le Conseil d'Etat et la Cour de cassation ne sont pas d'accord sur le mode d'intervention de l'autorité judiciaire dans le jugement des incapacités. Le Conseil d'Etat, s'appuyant sur les mots *conditions légalement prescrites*, qui se trouvent dans l'art. 50, a confirmé l'arrêté d'un conseil de préfecture annulant une élection pour défaut d'âge. (5 juin 1838, Paris-Lhopital.) Il est vrai que, dans cette espèce, le défaut d'âge n'était pas douteux. Mais, dans d'autres cir-

constances où la question de capacité présentait du doute, le Conseil d'Etat, en décidant que le conseil de préfecture aurait dû renvoyer aux tribunaux le jugement de la question qu'il qualifie de préjudicielle, lui reconnaît le droit de valider ou d'invalider l'élection. « Les parties sont renvoyées devant » l'autorité judiciaire pour être statué préjudiciellement » sur la question de capacité légale, » dit l'arrêt du 1er juin 1850 (Croisy). « Il est sursis à statuer au fond » jusqu'à ce que les tribunaux aient prononcé sur le » fait de l'alliance alléguée, » dit un arrêt du 8 juin 1847 (Ségris).

La Cour de cassation, au contraire, considère l'action fondée sur l'incapacité légale comme une action principale qui doit être portée devant les tribunaux; elle décide même qu'elle n'est point soumise à la déchéance de cinq jours imposée par l'art. 51 à l'action en nullité, et qui n'est pas rappelée dans l'art. 52; elle motive cette distinction sur ce que le délai de cinq jours est suffisant pour vérifier les opérations, et qu'il faut en général un temps assez long pour réunir les preuves de l'incapacité. (C. C. civ., 12 avril 1842, Chabal.) Nous devons reconnaître que cette doctrine de la Cour de cassation, qui est la nôtre, peut être combattue aujourd'hui par une raison d'analogie puisée dans la loi du 5 mai 1855 sur les élections municipales. Cette loi ne distingue pas, comme la loi du 28 juin 1833, deux actions dont l'une sera portée devant le conseil de préfecture, l'autre devant le tribunal. Elle déclare le conseil de préfecture compétent pour statuer sur toutes les questions de *nullité* (*id.*, 45) et d'*inaccomplissement des conditions* (*id.*, 46), et ne prévoit l'intervention du tribunal civil que pour le cas où une réclamation implique la solution préjudicielle d'une question d'état;

le conseil de préfecture doit, dans ce cas, renvoyer les parties à se pourvoir devant les juges compétents, c'est-à-dire devant les tribunaux ordinaires, et fixer un délai dans lequel la partie qui aura élevé la question préjudicielle doit justifier de ses diligences. (*Id.*, 47.) C'est, comme on le voit, la jurisprudence du Conseil d'Etat confirmée par la loi. Mais, comme cette loi est relative aux élections municipales, et que l'art. 52 de la loi du 28 juin 1833 sur les élections départementales nous paraît formel, nous persistons dans l'opinion que nous avons émise, jusqu'à ce que la loi nouvelle, qui ne se fera probablement pas attendre longtemps, ait prononcé.

Nous avons dit que le tribunal d'arrondissement prononçait sauf l'appel. L'acte d'appel doit être notifié dans les dix jours à la partie, quelle que soit la distance des lieux. La cause est jugée sommairement et conformément au § 4 de l'art. 33 de la loi du 19 avril 1831, c'est-à-dire sans ministère d'avoué, après l'audition de la partie ou de son défenseur et du ministère public; les actes judiciaires auxquels elle donne lieu sont enregistrés gratis. La loi établit une présomption favorable à l'élection jusqu'à ce que la nullité en soit déclarée. En conséquence, le recours au Conseil d'État, qui n'est point en général suspensif, le devient quand il est exercé par le conseiller élu ; et l'appel du jugement de première instance, qui en général est suspensif, cesse de l'être quand il est formé par le préfet. (L. 22 juin 1833, 52, 54.)

CHAPITRE III.

DROITS D'ÉLECTION ET D'ÉLIGIBILITÉ COMMUNALES.

SOMMAIRE.

581. Coup d'œil sur l'histoire des élections municipales jusqu'en 1831.
582. Législation sur les élections municipales de 1831 à 1852.
583. Loi du 5 mai 1855. — Composition des conseils municipaux.
584. Incapacités et incompatibilités.
585. Elections. — Convocation des assemblées électorales.
586. Organisation des assemblées.
587. Vote.
588. Demandes en nullité des élections. — Compétence.
589. Pourvoi devant le Conseil d'Etat.

581. A la différence des institutions départementales que nous venons d'étudier, et dont l'origine ne date que de notre époque, les institutions municipales se retrouvent jusque dans l'antiquité romaine, et depuis lors jusqu'à nos jours, suivant une filiation rarement interrompue, elles ont puisé leur origine dans l'élection. D'après la constitution romaine, l'élection concourait avec l'hérédité à former la curie, qui se composait à la fois des fils des décurions ou des sénateurs, et des membres que les suffrages de la curie elle-même appelaient dans ses rangs (1). Après la chute de l'empire d'Occident, les institutions municipales de Rome se conservèrent dans un grand nombre de cités gauloises, au midi notamment. Le nord subit, de son côté, l'influence germanique, et, par une coïncidence que la nature des choses suffit à expliquer, c'est encore dans

(1) Raynouard, *Histoire du droit municipal*, liv. 1, chap. 9.

l'élection que les autorités locales se recrutèrent : échevins, vicaires, centeniers, bons-hommes, consuls, furent élus par le peuple (1). La royauté française favorisa constamment cette institution ; les Carlovingiens en aidèrent le développement ; puis, quand la féodalité l'eut absorbée, les Capétiens lui prêtèrent secours pour qu'elle sortît de ses ruines. Elle se conserva ainsi jusqu'à la fin du XVIIe siècle, où les besoins fiscaux de l'époque enlevèrent les charges municipales à l'élection (2).

La loi du 14 décembre 1789 reconstitua les municipalités ; mais elle les plia au système compliqué dont nous avons vu l'application dans les administrations départementales. A leur tête elle plaça un maire et un corps municipal qui devaient sortir de l'élection. Elle accorda l'électorat à tout citoyen actif de la commune ; les conditions de l'éligibilité furent les mêmes que pour les élections départementales. Enfin, à la différence de ce que nous avons vu jusqu'ici, l'élection se fit directement par l'assemblée des électeurs de la commune. — Outre les membres du corps municipal, ces mêmes électeurs choisissaient dans les mêmes formes un certain nombre de notables de la commune qui, réunis au corps municipal, formaient le *conseil général* de la commune. — Enfin, à côté de cette administration, la loi plaça un *procureur communal* élu de la même façon et chargé de défendre les intérêts de la commune.

La Constitution du 24 juin 1793, et après elle la Constitution de l'an III, apportèrent plusieurs modifications à cette organisation (3). Ce n'est pas le lieu

(1) Raynouard, *Histoire du droit municipal*, liv. 2, chap. 8, 9 et 10.

(2) Raynouard, *Histoire du droit municipal*, liv. 3, chap. 2, 4, 11 et 12 ; liv. 4, chap. 9, 10 et 11.

(3) Const. du 24 juin 1793, art. 78 à 84, et Const. du 5 fruct. an III, art. 174 et suiv.

de suivre ces constitutions dans les détails des innovations qu'elles introduisirent; cet examen rentre dans l'étude des attributions du corps municipal que nous ferons au 3e volume; qu'il nous suffise de savoir qu'elles maintinrent le principe électif dans la composition des corps municipaux.

C'est à la loi du 28 pluviôse an VIII que nous devons l'organisation municipale qui nous régit encore aujourd'hui. A la tête de chaque commune, elle plaça un maire assisté d'un ou plusieurs adjoints, selon la population, et un conseil municipal unique composé d'un certain nombre de membres, calculé également en raison de la population. Mais elle enleva aux citoyens l'élection des maires et des conseillers municipaux, pour en reporter la nomination soit au premier consul pour les maires et adjoints des villes de plus de 5,000 âmes, soit aux préfets pour les maires et adjoints des autres villes et les conseils municipaux sans distinction. La nomination valait pour trois ans (1).

582. Cette législation se maintint jusqu'en 1831. Dès 1830, la Charte avait promis qu'une loi *viendrait* bientôt organiser les administrations communales d'après un système électif; la loi du 21 mars 1831 eut pour but de remplir cette promesse. Elle établit une sorte de compromis entre la loi de l'an VIII et la législation de 1789 : le pouvoir conserva la nomination des maires et des adjoints, en s'obligeant à les prendre parmi les membres des conseils municipaux; la composition des conseils fut remise à l'élection, et le corps électoral fut composé des plus imposés, en nombre proportionné au chiffre de la population, et de personnes appelées en vertu d'une présomption de capacité.

(1) Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 12 à 21.

La révolution de 1848, en proclamant le principe du suffrage universel, rendit par là même inutiles les principales dispositions de la loi de 1831 ; on ne procéda point cependant à une refonte complète de la législation sur les élections municipales; on se contenta de mettre la loi de 1831 d'accord avec le principe nouveau. Telle fut l'œuvre du décret du 3 juillet 1848, qui renvoya pour une organisation plus complète à la Constitution et aux lois qui devaient la suivre. Ce décret, toutefois, alla plus loin que la loi de 1831 en un point ; il confia aux conseils municipaux, dans les communes de moins de 6,000 âmes, le soin de choisir au scrutin le maire et les adjoints, en leur imposant l'obligation de les prendre dans leur sein; pour les communes de 6,000 âmes et plus et les chefs-lieux d'arrondissement et de département, ce choix fut laissé au pouvoir exécutif (1). La Constitution de 1848 laissa la composition du conseil au suffrage direct de tous les citoyens domiciliés dans la commune; comme le décret, elle renvoya à la loi organique qui devait déterminer la composition des conseils municipaux et le mode de nomination des maires et des adjoints.

583. Mais bientôt la Constitution de 1848 fit place à celle de 1852, dont l'article 57 renouvela la promesse d'une loi organique. Il fut pourvu aux besoins du moment par la loi transitoire du 7 juillet 1852, et la promesse de la Constitution a été accomplie par la loi du 5 mai 1855, dont nous allons faire connaître l'esprit et les dispositions principales.

« Il n'entrait pas dans la pensée du gouvernement, » dit l'exposé des motifs présenté par M. Bonjean,

(1) Décr. du 8 juillet 1848, art. 10 et 11.

» que la loi nouvelle fût une réforme radicale de nos
» institutions municipales ; une telle réforme ne lui a
» semblé réclamée ni par les principes de la Constitu-
» tion, ni par le vœu public, ni par l'intérêt du ser-
» vice. Aussi, à part un petit nombre de dispositions
» nouvelles, dont l'expérience a démontré la nécessité,
» le projet se borne-t-il à coordonner, en les amélio-
» rant, les dispositions de la législation antérieure
» qui, en ce qui concerne l'organisation municipale,
» se compose principalement de la loi du 21 mars
» 1831, du décret du 3 juillet 1848 et de la loi du
» 7 juillet 1852. » Le législateur ne s'est pas borné à indiquer les points sur lesquels il innovait, sauf à renvoyer pour tout le reste aux lois antérieures non abrogées ; il a senti le danger d'une telle manière de procéder, et il a compris dans la loi nouvelle les dispositions des lois antérieures encore en vigueur, en déclarant les lois elles-mêmes abrogées. (Loi du 5 mai 1855, art. 51.)

Le corps municipal de chaque commune se compose d'un maire, d'un ou de plusieurs adjoints et de conseillers municipaux. (L. 5 mai 1855, 1.) Nous n'avons point à nous occuper ici des maires et adjoints (*v.* au droit communal), mais seulement des conseils municipaux, qui sont électifs, excepté à Paris, à Lyon et dans toutes les communes du département de la Seine, où, par une exception dont il est facile de comprendre les motifs, le conseil municipal est nommé par l'Empereur (L. 5 mai 1855, 14) Le nombre des membres des conseils municipaux varie, d'après l'article 6 de la loi, depuis un minimum de dix dans les communes de 500 habitants et au-dessous, jusqu'à un maximum de trente-six dans celles de soixante mille

âmes et au-dessus (1). Les conseillers municipaux doivent être âgés de 25 ans accomplis, jouir des droits civiques et n'être (*id.*, 8) pas dans un des cas d'incapacité, d'incompatibilité ou d'empêchement prévus par les articles suivants de la loi du 5 mai 1855.

584. « Art. 9. Ne peuvent être conseillers municipaux : 1° les comptables des deniers communaux et » les agents salariés de la commune, » ce qui comprend même les receveurs des hospices et des bureaux de bienfaisance, lorsque ces établissements reçoivent des subventions de la commune (instr. du 23 avril 1840; C. d'État, 8 mai 1841, Griotteray) (2). Les principaux des colléges communaux peuvent, suivant le traité qu'ils ont fait avec la commune, être considérés comme comptables, et, en conséquence, ne pouvoir faire partie du conseil municipal. (*V.* C. C. civ., 2 janvier 1837, Bully.) Les termes *agents salariés par la commune* laissent des doutes sur l'intention de la loi; le mot *agents* semble indiquer les individus chargés d'une partie de l'administration communale, et non les personnes qui reçoivent un traitement pour un service non administratif, telles que les bibliothécaires,

(1) Art. 6. Chaque commune a un conseil municipal composé :
De 10 membres dans les communes de 500 habitants et au-dessous;
De 12, dans celles de 501 à 1,500;
De 16, dans celles de 1,501 à 2,500;
De 21, dans celles de 2,501 à 3,500;
De 23, dans celles de 3,501 à 10,000;
De 27, dans celles de 10,001 à 30,000;
De 30, dans celles de 30,001 à 40,000;
De 32, dans celles de 40,001 à 50,000;
De 34, dans celles de 50,001 à 60,000;
De 36, dans celles de 60,001 et au-dessus.

(2) Nous commentons la loi du 5 mai 1855 avec les instructions et les décisions rendues sous l'empire de la loi du 21 mars 1831, lorsque, comme dans le cas ci-dessus, la loi nouvelle ne fait que reproduire la disposition de la loi ancienne.

les professeurs et les instituteurs payés par le budget de la commune. Cependant l'opinion du ministre de l'intérieur, dans sa circulaire du 15 avril 1840, est que l'incapacité s'applique à tous les individus qui reçoivent un traitement sur les fonds de la commune : cette circonstance paraît être en effet la raison déterminante de la loi, et la Cour de cassation a décidé qu'il fallait entendre par agent salarié celui qui est chargé d'une fonction ou d'une mission qui impose un devoir pour l'accomplissement duquel il reçoit un salaire à titre d'indemnité. (Ch. civ., 4 mars 1844, Duchapt). Mais le ministre ne pense pas qu'on doive étendre l'incapacité aux personnes qui, sans recevoir un traitement sur le budget communal, sont rétribuées par des établissements communaux, tels que hospices, colléges, etc. (1).

« 2° Les entrepreneurs de services communaux. » Le rapporteur de la loi a déclaré que cette incapacité, qui n'existait pas sous l'empire de la loi du 21 mars 1831, ne concerne que les services qui créent entre les communes et les entrepreneurs des rapports d'intérêt constants et pour ainsi dire journaliers : tels sont, par exemple, le service du balayage, celui de l'éclairage et

(1) Le Conseil d'Etat considère comme agents salariés incapables de faire partie du conseil municipal un agent voyer communal (3 sept. 1844, Négreplisse); un bibliothécaire-archiviste de la commune (3 mai 1844, élect. de Dieppe); un maître de dessin dans une école communale (18 mai 1846, élect. de Toulon); un instituteur primaire communal (5 janvier 1850, élect. de Thorame); mais il a déclaré capable d'être conseiller municipal un habitant qui s'était engagé à remonter l'horloge de l'église moyennant un salaire (22 août 1844, élect. de St-Laurent-des-Eaux); un professeur de collége communal nommé par le ministre, bien que le collége reçût une subvention de la commune (4 juin 1847, élect. de St-Quentin). Le conseil a décidé aussi que la démission donnée avant l'installation du conseil municipal fait cesser l'incapacité (19 avril 1838, élect. d'Encausse).

d'autres analogues. « Un marché contracté avec la commune pour un travail déterminé, pour la construction d'un édifice ou celle d'un chemin, donnerait lieu seulement à l'application de l'article 21. » Cet article porte que les membres du conseil municipal ne peuvent prendre part aux délibérations relatives aux affaires dans lesquelles ils ont un intérêt, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires.

« 3° Les domestiques attachés à la personne. »

« 4° Les individus dispensés de subvenir aux charges » municipales, et ceux qui sont secourus par les bu- » reaux de bienfaisance. »

Les individus placés dans ces deux catégories manquent de l'indépendance nécessaire pour remplir les fonctions municipales. Ces deux causes d'incapacité, qu'il n'était pas nécessaire d'indiquer sous la loi du 21 mars 1821, parce qu'elles résultaient implicitement des conditions d'éligibilité admises par cette loi, ont dû être formellement prévues dans une loi qui repose sur le suffrage universel.

« Art. 10. Les fonctions de conseiller municipal » sont incompatibles avec celles : 1° de préfets, sous- » préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfec- » ture. » Ces fonctionnaires représentent une autorité dont l'origine et le but diffèrent de l'autorité municipale; il ne fallait pas remettre dans les mêmes mains le soin d'intérêts qui peuvent être opposés.

« 2° De commissaires et d'agents de police. » Considérés comme organes de la police judiciaire et de la police administrative générale, ces fonctionnaires sont dans la même catégorie que ceux dont il est question dans l'article précédent. Les commissaires de police reçoivent d'ailleurs leur traitement de la commune, et

ils rentrent pour ce motif dans le cas prévu par le n° 1 de l'article 9.

« 3° De militaires ou employés dans les armées de » terre ou de mer en activité de service. » Ils sont à la disposition du ministre de la guerre, et peuvent d'un moment à l'autre être obligés de quitter la commune.

« 4° De ministres des divers cultes, *en exercice dans » la commune.* » On a craint sans doute d'exposer aux conséquences des discussions animées que font naître quelquefois les intérêts locaux, des hommes revêtus, dans la commune, d'un ministère de paix et de conciliation; d'un autre côté, les communes peuvent avoir à supporter quelques-unes des dépenses relatives aux cultes, et il serait peu convenable que les ministres en exercice dans la commune votassent sur des points qui les intéressent si directement. Mais leur incapacité n'est que relative; elle cesse hors de la commune où ils exercent leur ministère, et ils peuvent être nommés ailleurs, quand ils remplissent les conditions voulues par la loi.

« Nul ne peut être membre de plusieurs conseils » municipaux. » (*Id.*, art. 10, § dernier.)

« Art. 11. Dans les communes de 500 âmes et au- » dessus, les parents au degré de père, de fils, de » frère et les alliés au même degré ne peuvent être » en même temps membres du conseil municipal. » Dans les communes d'une population inférieure, il aurait été à craindre que le conseil municipal ne pût se compléter, si on se fût arrêté devant les empêchements pour cause de parenté. Lorsque deux personnes qui ne peuvent faire partie du même conseil municipal ont été nommées ensemble, par quelle considération doit être déterminée la préférence? Quatre moyens de

décider se présentent : 1° la priorité de nomination; 2° la majorité des suffrages; 3° le tirage au sort; 4° l'âge. Le Conseil d'Etat a adopté le premier, par la raison que la nomination déjà faite de l'une des personnes rendait impossible et nulle celle de l'autre. (C. d'Etat, 25 mai 1841, Joliclerc.) Cette solution ne peut s'appliquer qu'au cas où les deux élections ont eu lieu dans des sections différentes qui ne se sont pas réunies le même jour, ou dans la même section, mais par des tours de scrutin séparés. Si elles ont été faites par le même scrutin de liste, la préférence se détermine par la majorité des suffrages. Si les suffrages sont égaux, l'élection du plus jeune est annulée. Mais, dans tous les cas, si l'un des conseillers n'accepte pas son élection, la nomination de l'autre doit être maintenue. (C. d'Etat, 11 août 1841, Barenne.)

585. Les membres du conseil municipal sont élus par le suffrage universel au moyen des listes dressées dans chaque commune pour les élections législatives. (L. 5 mai 1855, 7; *v.* n°s 564-565.) Le préfet peut, par un arrêté pris en conseil de préfecture, diviser les communes en sections électorales et répartir entre les sections le nombre de conseillers à élire, en tenant compte du nombre des électeurs inscrits. (*Id.*, 7.) Il y a lieu de convoquer les assemblées électorales tous les cinq ans pour opérer le renouvellement des conseils, qui ne se fait plus, comme autrefois, par partie, mais intégralement; les membres sortants peuvent être réélus. Il peut encore y avoir lieu à des élections intégrales quand le conseil municipal est dissous. Nous disons *il peut y avoir lieu*, parce que, dans ce cas, le conseil municipal électif peut être remplacé par une commission dont les membres, en nombre égal à la moitié au moins du conseil, sont nommés par l'Empereur dans les communes chefs-lieux de

département, d'arrondissement, de canton et dans celles de 3,000 hab. et au-dessus, et par le préfet dans les autres; cette commission peut être maintenue en fonction jusqu'à l'époque du renouvellement quinquennal. (L. 3 mai 1855, 13.) Des élections partielles doivent être faites quand le conseil municipal est réduit aux trois quarts de ses membres (*id.*, 8) par décès, perte ou suspension des droits civiques, démissions, incapacités survenues (1). La démission est présumée quand un membre du conseil municipal a manqué à trois convocations consécutives sans motifs légitimes (2). Il peut être alors déclaré démissionnaire par le préfet, sauf recours dans les dix jours devant le conseil de préfecture (*id.*, 20), et, quoique la loi ne le dise pas, devant le Conseil d'Etat, d'après le droit commun. La démission est aussi déclarée par le préfet avec les mêmes recours, lorsqu'un conseiller municipal se trouve, pour une cause survenue postérieurement à sa nomination, dans un des cas d'incapacité ou d'incompatibilité prévus par la loi (*id.*, 12) Si les conseillers à remplacer ont été élus par des sections, les remplacements sont faits par les sections auxquelles ils appartenaient (*id.*, 28).

(1) L'art. 8 de la loi du 5 mai 1855 est la reproduction de l'art. 22 de la loi du 21 mars 1821 ; nous croyons donc pouvoir le commenter par la note suivante.—L'article 22 de la loi a pour but de rendre la convocation obligatoire quand le conseil est réduit aux trois quarts de ses membres; mais il ne défend pas de le compléter avant qu'il soit réduit à ce nombre ; c'est au préfet à juger de la convenance de cette mesure. (Circul. du minist. de l'intérieur du 22 avr. 1837.) — Arrêt du Conseil du 21 juill. 1839 (élections du Mansle).

(2) Il faut entendre par *convocations consécutives*, non les séances successives d'une même session, mais trois sessions entières successives, soit ordinaires, soit extraordinaires. (Inst. des 10 sept. 1834 et 5 avril 1837.) L'effet des absences antérieures est couvert lorsque le conseiller municipal a assisté à une réunion postérieure sans opposition ni réserve. (Conseil d'Etat du 22 juillet 1839. — Conseil municipal de Chénérailles.)

Les arrêtés du préfet qui portent convocation des assemblées électorales, qui déterminent le nombre des membres que chaque section doit élire, et en général les actes administratifs qui précèdent l'élection, étant émanés du pouvoir administratif pur, ne peuvent être déférés au Conseil d'Etat par la voie contentieuse, mais au ministre de l'intérieur, à moins qu'on ne les attaque pour excès de pouvoirs. (C. d'Et., 6 avril 1836, Marchives.)

586. La convocation des électeurs doit avoir lieu le dimanche pour les communes au-dessous de 2,500 habitants, où le scrutin ne dure qu'un jour, et le samedi pour les communes de 2,500 habitants et au-dessus, où le scrutin dure deux jours. (L. 5 mai 1855, 27-33.) Les sections sont présidées, savoir : la première par le maire, et les autres successivement par les adjoints dans l'ordre de leur nomination, et par les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau (*id.*, 29). Le président seul a la police de l'assemblée, qui ne peut s'occuper d'autres objets que des élections qui lui sont attribuées. Toute discussion, toute délibération leur sont interdites (*id.*, 30). Les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs présents à l'ouverture de la séance, sachant lire et écrire, remplissent les fonctions de scrutateurs. Le secrétaire est désigné par le président et les scrutateurs. Dans les délibérations du bureau, il n'a que voix consultative. Trois membres du bureau au moins doivent être présents pendant tout le cours des opérations (*id.*, 31).

587. Les élections ont lieu au *scrutin de liste* (*id.*, 32), c'est-à-dire que le bulletin doit contenir autant de noms qu'il y a de conseillers à élire dans la commune ou dans la section. Pendant toute la durée des opérations, une copie de la liste des électeurs, certifiée par

le maire, reste déposée sur la table autour de laquelle siége le bureau. (L. du 5 mai 1855, 35.) Pour être admis à voter, il faut être inscrit sur cette liste ou être porteur d'une décision du juge de paix ordonnant l'inscription de son nom sur la liste, ou bien encore d'un arrêt de la Cour de cassation annulant un jugement qui en aurait prononcé la radiation (*id.*, 36).

Le scrutin reste ouvert pendant trois heures au moins ; aucun vote ne peut être reçu quand la clôture a été prononcée (*id.*, 39). Les formes du vote et du dépouillement du scrutin sont celles prescrites par le décret organique des élections législatives du 2 février 1852, rappelées dans les art. 38 à 45. Il faut, pour être élu au premier tour, avoir la majorité absolue des suffrages exprimés, et que ce nombre soit égal au quart de celui des électeurs inscrits ; au deuxième tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Les deux tours de scrutin peuvent avoir lieu le même jour ; sinon l'assemblée est de droit convoquée pour le dimanche suivant. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé (*id.*, 44).

588. Le bureau juge provisoirement les difficultés qui s'élèvent sur les opérations de l'assemblée; ses décisions sont motivées. Toutes les réclamations et décisions sont insérées au procès-verbal ; les pièces et les bulletins qui s'y rapportent y sont annexés, après avoir été paraphés par le bureau. (L. 5 mai 1855, 34.) Tout membre de l'assemblée a le droit d'arguer les opérations de nullité pour inobservation des conditions et des formes légalement prescrites (1); si sa ré-

(1) Quand une assemblée est divisée en plusieurs sections, les opérations de l'une des sections ne peuvent être attaquées par les membres d'une autre. (Conseil d'Etat du 31 décembre 1838.)

clamation n'a point été consignée au procès-verbal, il doit la déposer, dans le délai de cinq jours, au secrétariat de la mairie, où il lui en est donné récépissé, et d'où elle doit être envoyée immédiatement au préfet par l'intermédiaire du sous-préfet. Elle peut être directement déposée à la préfecture ou à la sous-préfecture dans le même délai de cinq jours. Enfin le préfet peut aussi, dans le délai de quinze jours de la réception du procès-verbal, se pourvoir contre des opérations électorales. Il est statué par le conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat par les parties intéressées; la décision du conseil de préfecture doit être prise dans le mois, du jour de la réception des pièces à la préfecture ou du recours exercé par le préfet (instr., 25 août 1840); sinon la réclamation est censée rejetée, et les réclamants peuvent se pourvoir devant le Conseil d'Etat. Le délai du pourvoi court alors à partir de l'expiration du délai dans lequel le conseil de préfecture devait juger. (L. 5 mai 1355, 45-46.) Si la réclamation implique la solution préjudicielle d'une question d'état, le conseil de préfecture renvoie les parties à se pourvoir devant les juges compétents, et fixe un bref délai dans lequel la partie qui a élevé la question préjudicielle doit justifier de ses diligences (*id.*, 47) (1). Mais il nous semble que, dans ce cas, le délai d'un mois dans lequel le conseil de préfecture est obligé de prononcer

(1) La manière dont sont rédigés les articles 45, 46, 47, nous semble trancher les difficultés qui s'élevaient sous l'empire de la loi du 21 mars 1831, qui, dans son article 52, renvoyait les réclamations fondées sur *l'incapacité légale* devant les tribunaux civils. Les mots *incapacité légale* ont disparu. Les conseils de préfecture prononcent sur *l'accomplissement des conditions et des formes prescrites*. (Art. 46 et 47.) Si la réclamation implique la solution préjudicielle d'*une question d'état*, le conseil renvoie la question devant le tribunal (47); c'est lui qui statue ensuite sur la validité de l'élection.

doit être suspendu jusqu'au jugement de la question d'état. Lorsque l'annulation de tout ou partie des élections est devenue définitive, l'assemblée des électeurs est convoquée dans un délai qui ne peut excéder trois mois. (L. 5 mai 1855, 48.)

Le conseil de préfecture ne peut statuer sur les nullités dont il n'est pas saisi par les membres de l'assemblée ou par le préfet (arrêt du Cons. du 25 mai 1841, Chevalier), ni, à plus forte raison, annuler des élections qui ne lui ont pas été déférées. (*Id.*, 5 juin 1838, élections de Paris-l'Hôpital.) Lorsqu'il annule une élection, peut-il proclamer conseiller municipal le candidat qui a obtenu le plus de voix après celui dont l'élection est annulée? Oui, quand ce candidat a obtenu la majorité absolue si l'élection a eu lieu au premier tour de scrutin, ou la majorité relative si elle a eu lieu au second. (*Id.*, 23 juillet 1838, élections de Corbigny.) En effet, une erreur commise par le bureau ne peut enlever un droit acquis par le résultat de l'élection. (*V.* n° 769.) Mais, si la majorité nécessaire n'a été obtenue par personne, il faut recommencer l'élection. (Arrêt du Cons. du 5 juin 1838, élect. de Lamothe.)

589. Nous avons dit que les décisions du conseil de préfecture sur les demandes en nullité des opérations des assemblées électorales étaient susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat. D'après le réglement du 22 juillet 1806, relatif à la procédure devant le Conseil d'État, l'appel doit être interjeté dans les trois mois, qui ne courent qu'à partir de la signification de l'arrêté du conseil de préfecture. Cependant le Conseil d'Etat a décidé, dans un grand nombre de cas, qu'il n'est pas nécessaire que les arrêtés des conseils de préfecture en matière d'élections municipales soient signifiés, et que le délai court

à partir du moment où une partie en a eu connaissance; ce qui s'applique même au pourvoi formé par le ministre ou par le préfet. (C. d'Et., 27 février 1836, Lestelle.) On n'admet point en général de tierce opposition contre l'arrêté du conseil de préfecture, à cause de l'urgence et de la brièveté du délai dans lequel le conseil doit juger. (C. d'Et., 18 juillet 1838, Lézignan.) Mais les citoyens dont l'élection a été annulée par un arrêt du Conseil d'Etat, lors duquel ils n'ont pas été appelés, sont recevables à y former opposition. (C. d'Et., 3 mai 1833, Bouzinac) (1). Les recours en cette matière sont formés sans frais et sans qu'il soit nécessaire de constituer un avocat. (L. 5 mai 1855, 45.) Les parties peuvent adresser leurs requêtes directement au secrétariat général du Conseil d'Etat. (L. du 5 mai 1855, 45; C. d'Etat, 22 juillet 1835, Beuquet.) Mais le pourvoi ne serait pas valablement formé si la requête était seulement déposée à la préfecture, à la différence de ce qui a lieu en matière de contributions, où ce dépôt à la préfecture est spécialement autorisé par l'art. 30 de la loi du 21 avril 1832.

(1) *V.* instr. du 21 avril 1840. Lorsqu'il a été procédé à des élections par suite de l'annulation d'opérations que le Conseil d'Etat reconnaît valables, il y a lieu d'annuler le résultat des secondes opérations. (Arrêt du Conseil du 2 août 1838, élections de St-Aubin.)

FIN DU TOME PREMIER.

TABLE

DES MATIÈRES

CONTENUES DANS CE VOLUME.

INTRODUCTION

A L'ÉTUDE DU DROIT PUBLIC POSITIF FRANÇAIS.

Pages.

CHAPITRE Ier. Base philosophique du droit public. 1
CHAPITRE II. Elément historique du droit public français. . . 26

PREMIÈRE PARTIE.

DROIT POLITIQUE.

LIVRE PREMIER.

DU POUVOIR ET DE SES DIFFÉRENTS ORGANES.

CHAPITRE Ier. Du pouvoir en général. — Du pouvoir législatif. 59
§ Ier. De l'Empereur. 68
§ II. Du Sénat. 76
§ III. Du Corps législatif. 79
CHAPITRE II. Suite du pouvoir législatif. — Plébiscites. — Sénatus-consultes.—Lois. —Confection et abrogation des lois. 84
CHAPITRE III. Du pouvoir exécutif et de ses actes. 109
CHAPITRE IV. Subdivision et organisation du pouvoir exécutif. — Obligations spéciales aux fonctionnaires publics. 148
SECTION Ire. Subdivision et organisation du pouvoir exécutif. . . . . *Ib.*

Pages.

SECTION II. Obligations et garanties spéciales aux fonctionnaires publics. . . 177
CHAPITRE V. Caractères de l'autorité administrative. — Unité. — Indépendance. 184
§ Ier. Unité de l'administration. . . 186
§ II. Indépendance de l'administration. 191
§ III. Des recours administratifs. . 203
CHAPITRE VI. Garantie des fonctionnaires publics. 208

LIVRE II.

DES PERSONNES SOUS LE POINT DE VUE DU DROIT PUBLIC.

TITRE PREMIER.

DE LA QUALITÉ DES PERSONNES.

CHAPITRE Ier. Des individus qui sont ou qui deviennent Français ou citoyens. 233
CHAPITRE II. Comment les qualités de Français et de citoyen sont perdues et recouvrées. 245
CHAPITRE III. Des étrangers sous le rapport du droit public. — Des personnes morales. 257
§ Ier. Des étrangers. 258
§ II. Des personnes morales. . . . 267

LIVRE III.

DES DROITS NATURELS.

TITRE PREMIER.

DES DROITS NATURELS RELATIFS AUX PERSONNES.

CHAPITRE Ier. De la liberté et de l'égalité. 270
CHAPITRE II. Des restrictions au principe de la liberté individuelle. 289

Pages.

CHAPITRE III. Restrictions à la liberté individuelle par suite de mesures préventives. 314
SECTION Ire. Des associations. . . . . Ib.
SECTION II. Des passe-ports. 330
SECTION III. Police sanitaire. 338
CHAPITRE IV. Du port d'armes. — De la chasse. 346
SECTION Ire. Du port d'armes. . . . . Ib.
SECTION II. De la chasse. 351
CHAPITRE V. De la liberté d'industrie et des modifications qu'elle reçoit. — Professions subordonnées à l'autorisation ou à des règlements. . . . 365
CHAPITRE VI. Exceptions au principe de la liberté. — Offices. 401
CHAPITRE VII. Rapports des maîtres avec les apprentis et les ouvriers. — Police des ateliers. 418
§ Ier. Travail des enfants dans les manufactures. . . . . Ib.
§ II. Contrats d'apprentissage. — Livrets des ouvriers. 424
§ III. Police des ateliers. 432
CHAPITRE VIII. Ateliers et établissements dangereux, insalubres et incommodes. 435
CHAPITRE IX. Institutions commerciales, industrielles et agricoles. 456
SECTION Ire. Mesures. — Monnaies. . . . . Ib.
§ Ier. Mesures et poids. 457
§ II. Monnaies. 466
SECTION II. Bourses de commerce. — Conseils du commerce. — Conseils des manufactures. — Conseils d'agriculture. 476
SECTION III. Tribunaux de commerce.—Conseils de prud'hommes. 491
CHAPITRE X. De la liberté dans ses rapports avec les actes de l'intelligence. 496
SECTION Ire. Liberté de la presse. . . . . Ib.
SECTION II. Liberté d'enseignement. . . . 508
CHAPITRE XI. De la liberté au point de vue religieux. — Concordat. 517
CHAPITRE XII. Organisation des cultes. 539
§ Ier. Organisation du culte catholique. . . . . Ib.
§ II. Organisation des cultes calviniste et luthérien. 554
§ III. Organisation du culte israélite. 558

Pages.
CHAPITRE XIII. Des appels comme d'abus. 560

TITRE II.

DES DROITS RELATIFS AUX CHOSES.

CHAPITRE Ier. De la propriété littéraire et artistique. . . . 583
CHAPITRE II. De la propriété industrielle. 622
§ Ier. Propriété industrielle. — Brevets d'invention et de perfectionnement. 623
§ II. Marques de fabriques. — Enseignes. 657
§ III. Noms propres. — Changements de noms. 662

LIVRE IV.

DES DROITS POLITIQUES.

TITRE UNIQUE.

DES DROITS ÉLECTORAUX ET D'ÉLIGIBILITÉ.

CHAPITRE Ier. Des droits d'élection et d'éligibilité législatives. 667
CHAPITRE II. Des droits d'élection et d'éligibilité départementales. 695
CHAPITRE III. Droits d'élection et d'éligibilité communales. . 710

FIN DE LA TABLE DU TOME PREMIER.

Poitiers. — Imp. de A. Dupré, rue de la Mairie, 10.